

Aanbeveling bij Handreiking en Adviezen Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek

‘Ik ben Jan en ik werk bij de gemeente.’ Wanneer ik met bewoners, winkeliers of kinderen uit wijken of buurten voor het eerst kennismaak, is dit bij voorkeur mijn openingszin. Voor mij is het belangrijk om te benadrukken dat ik mij ten dienste stel van de inwoners van mijn stad. Een burgemeester staat niet boven de mensen, is ook al niet de ‘baas’ van de gemeente (dat is de gemeenteraad), maar staat naast de mensen, en is mét hen. Die dienende rol is alleen goed te vervullen als er - naast die eerdergenoemde gemeenteraad - een onafhankelijke, kritische institutie is die mij en mijn ambtgenoten scherp houdt, controleert en waar nodig terechtwijst. Deze institutie, de journalistiek, heeft bovendien de taak om te informeren en, vooral lokaal, te verbinden.

Hoe belangrijk de lokale journalistiek ook is, ze staat onder druk. Kranten, omroepen, huis-aan-huisbladen en online nieuwssites hebben te maken met bezuinigingen, een afnemend aantal abonnees en doelgroepen die zij nauwelijks kunnen bereiken. Door gebrek aan middelen en mogelijkheden neemt de journalistieke aandacht voor de lokale politiek steeds verder af. En dat is zorgelijk. Een vrije, onafhankelijke journalistiek is één van de pijlers van onze democratische rechtsstaat. Als die pijler omvalt, brengt dat onze democratie aan het wankelen.

Als voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zet ik me in voor de belangen van alle 355 dorpen en steden van ons land. Daarbij maak ik mij hard voor versterken van de lokale democratie in het algemeen en de positie van lokale politieke partijen in het bijzonder. Zonder goede lokale journalistiek kan ook de lokale democratie niet optimaal functioneren.

Dit rapport van het Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek is dan ook een onmisbare handreiking voor raadsleden, wethouders en burgemeesters. In de uitkomsten van de onderzoeken en de concrete adviezen die in dit rapport beschreven worden, vinden ‘gemeentenaren’ genoeg aanknopingspunten om een lokaal mediabeleid vorm te geven.

Dat is hard nodig, want zonder extra aandacht voor de lokale journalistiek verliezen we een belangrijke factor die het ons mogelijk maakt ons werk naar behoren uit te voeren. Het versterken van de lokale journalistiek is niet alleen in het belang van ons als gemeentebestuurders, maar vooral in dat van onze inwoners.

Jan van Zanen

Voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Media en Creatieve Industrie
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
25911566

Datum 19 november 2020
Betreft Mediabegrotingsbrief 2021

Deze brief bevat de nadere uitwerking van en aanvulling op artikel 15 (Media) uit de Rijksbegroting 2021 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW). Verder gaat de brief in op een aantal actuele ontwikkelingen in het mediabeleid en bij de journalistiek, en bij de verschillende lagen van het omroepbestel.

Het regeerakkoord bevat op het gebied van media een duidelijke opdracht: een stevige publieke omroep op alle schaalniveaus en goede onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek. Die opdracht komt tot uiting in de beleidsprioriteiten waar het kabinet op inzet en die de basis vormen van de maatregelen en voornemens die worden toegelicht in deze brief. Die prioriteiten zijn 1) het versterken van het toekomstperspectief van de publieke omroep, 2) het versterken van de samenwerking op lokaal, regionaal en landelijk niveau, 3) het bieden van ruimte en ondersteuning voor onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek en tot slot 4) een betere bescherming van minderjarigen tegen mogelijke negatieve invloeden bij de verschillende vormen van mediaconsumptie.

1) *Toekomstbestendige landelijke publieke omroep*

Met de opdracht uit het regeerakkoord, en de wetenschap van de dalende Ster-inkomsten, heb ik vorig jaar mijn visie op de toekomst van de landelijke publieke omroep gepresenteerd. Het wetsvoorstel dat naar aanleiding van deze visiebrief is opgesteld, is onlangs met ruime meerderheid van stemmen in uw Kamer aangenomen. Met dit wetsvoorstel wordt het toekomstperspectief van de landelijke publieke omroep versterkt door:

- Stapsgewijs toe te werken naar een reclamevrije landelijke publieke omroep. Te beginnen bij het halveren van het aandeel reclame op de lineaire televisiekanalen, het niet langer toestaan van reclame rond televisieprogramma's voor kinderen en het beëindigen van reclame rond alle non lineaire video-aanbod;
- Het versterken van de pluriformiteit van de landelijke publieke omroep door de ledeneisen bij te stellen, de minimumcontributie te verhogen en de budgetverhoudingen aan te passen;

- De pluriformiteit en diversiteit van het publieke media-aanbod verder te versterken door het minimumaandeel externe producties in het publieke media-aanbod te verhogen;
- Ruimte te creëren om meer flexibel te kunnen programmeren en distribueren door de publieke omroep minder afhankelijk te maken van het vullen van een verplicht aantal lineaire televisiezenders;
- En het versterken van de bestuurlijke organisatie door een versterkte rol voor het college van omroepen en door de raad van toezicht van de NPO sterker in positie te brengen om zijn rol in het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst te pakken.

Met een aanvullende regeling zal bovendien het bezoldigingsmaximum van bestuurders en toezichthouders van de landelijke en regionale publieke omroepen in verhouding komen te staan tot de omvang en het type organisatie. Hiermee stelt dit kabinet scherpere kaders voor een passende beloningsstructuur binnen de publieke omroep.

2) *Versterken lokale en regionale media*

Het belang van de media en de onafhankelijke journalistiek beperkt zich niet tot het landelijke niveau. Er wordt daarom ook gewerkt aan het versterken van de positie van de onafhankelijke journalistiek en van de publieke omroep op regionaal en lokaal niveau, vooral door het investeren in de onderlinge samenwerking. Er is geïnvesteerd in een regeling die de innovatie bij, en samenwerking tussen regionale en lokale omroepen stimuleert, en in de visiebrief zijn daarbovenop incidenteel middelen beschikbaar gesteld voor verdere samenwerking en professionalisering bij regionale en lokale omroepen.

Ook tussen het regionale en landelijke niveau zijn stappen gezet ter versterking van de samenwerking. NPO en RPO starten vanaf 1 januari 2021 met NPO Regio met een blok tussen 18.00 en 20.00 uur met regionale programmering op NPO2. Hiermee versterkt dit kabinet de aandacht voor het regionale publieke media-aanbod. De lokale omroepen vormen een derde laag in het publieke mediabestel en worden bekostigd door de gemeente. Er is door de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur advies uitgebracht over de organisatie en financiering van deze laag, gelet op het belang voor de lokale informatievoorziening en de werking van de lokale democratie.

3) *Meer ruimte voor onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek*

In het regeerakkoord heeft het kabinet ook laten zien belang te hechten aan gedegen onderzoeksjournalistiek door hier middelen voor vrij te maken. De structurele EUR 5 mln. die het kabinet hiervoor heeft vrijgemaakt worden door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten verdeeld. Bij de besteding van de middelen is het accent gelegd bij stimuleren van innovatie, samenwerking en professionalisering in de sector, als ook het ondersteunen van individuele journalisten, met name op regionaal en lokaal niveau. In de mediabegrotingsbrief van vorig jaar schreef ik uw Kamer al dat de reacties op de regelingen onverminderd positief zijn.

Meer ruimte voor journalistiek betekent ook dat journalisten hun beroep veilig moeten kunnen uitvoeren. Vanuit mijn verantwoordelijkheid als minister voor media zet ik ook in 2021 een deel van de middelen voor onderzoeksjournalistiek

in om de positie van journalisten tegen agressie, bedreiging en geweld te versterken.

De coronacrisis raakt ook de journalistieke sector. Met het Tijdelijk Steunfonds Lokale Informatievoorziening en de steun aan de landelijke publieke omroep verlicht het kabinet de impact van de crisis en is geborgd dat de informatievoorziening op peil blijft.

4) Betere bescherming minderjarigen

Het kabinet heeft een aantal maatregelen genomen om minderjarige kijkers en luisteraars te beschermen tegen mogelijk negatieve invloeden bij de verschillende vormen van mediaconsumptie. Het wetsvoorstel ter uitwerking van de visiebrief regelt een verbod op reclame rondom kinderprogrammering bij de publieke omroep. Dit zal betekenen dat kinderen hier niet langer geconfronteerd worden met reclame bij de publieke omroep.

Kinderen kijken ook steeds meer online: het is dan ook een goede zaak voor ouders en opvoeders dat de Kijkwijzer online steeds zichtbaarder wordt en dat de implementatie van de audiovisuele mediadienstenrichtlijn ervoor zorgt dat de reikwijdte van de Kijkwijzer groter wordt. Kinderen en ouders kunnen zo een betere afweging maken en aanzien van het media-aanbod waar het kind naar kijkt.

De implementatie van de audiovisuele mediadienstenrichtlijn zorgt er ook voor dat de regels met betrekking tot sponsoring, productplaatsing en reclame van toepassing zijn op in Nederland gevestigde YouTubekanalen. Deze regels zorgen ervoor dat altijd duidelijk vermeld moet worden dat er sprake is van reclame. Voor media-aanbod dat is gericht op kinderen onder de twaalf jaar geldt dat er geen sprake mag zijn van productplaatsing omdat kinderen deze vorm van reclame minder goed kunnen herkennen.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de beleidsprioriteiten en maatregelen nader toegelicht en uitgewerkt. Hoofdstuk 1 bevat de nadere uitwerking van de visiebrief en een inhoudelijk deel over de landelijke publieke omroep. Hoofdstuk 2 gaat over de regionale publieke omroep. De lokale publieke omroep wordt in hoofdstuk 3 besproken. Hoofdstuk 4 gaat in op de journalistiek. In hoofdstuk 5 komen enkele overige onderwerpen binnen het mediabeleid aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat tot slot het financieel kader voor de uitgaven van de mediabegroting en de verdeling van de budgetten.

Hoofdstuk 1. Landelijke publieke omroep en uitwerking visiebrief

Inleiding

In dit hoofdstuk behandel ik een aantal inhoudelijke onderwerpen met betrekking tot de landelijke publieke omroep en de uitwerking en het stappenplan van de visiebrief van 15 juni 2019[1].

1.1. Uitwerking en stappenplan visiebrief

Tijdens het recente wetgevingsoverleg over de wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de planning van de uitwerking van de voorstellen uit de visiebrief. Hieronder ga ik in op alle maatregelen. In de bijlage is een actualisatie van het zogenoemde 'spoorboekje' opgenomen. Die actualisatie laat goed zien hoeveel er al is bereikt. We liggen bij de uitwerking van de maatregelen goed op schema. Hieronder ga ik in op een aantal mijlpalen uit het spoorboekje.

1.1.1. Maatregelen die mee zijn genomen in het wetsvoorstel

Recent is in uw Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep (hierna: het wetsvoorstel)[2] behandeld en op 12 november 2020 met ruime meerderheid van stemmen aangenomen. Het streven is om dit wetsvoorstel nog voor het Kerstreces in de Eerste Kamer geagendeerd te krijgen, zodat dit wetsvoorstel begin volgend jaar in werking kan treden. Dit vanwege het belang van zekerheid voor de huidige aspiranten.

1.1.2. Maatregelen die mee zijn genomen in lagere wetgeving

Naast dit wetsvoorstel zijn er diverse maatregelen in lagere wet- en regelgeving en andere trajecten meegenomen. Ook de uitwerking van deze maatregelen loopt op schema. Een deel van de maatregelen wordt in een wijziging van het Mediabesluit 2008 uitgewerkt. Het is de verwachting dat deze wijziging van het Mediabesluit 2008 begin december aan uw Kamer gestuurd kan worden voor de voorhangprocedure. De wijziging van het Mediabesluit regelt dat het verzorgen van regionaal nieuws ook een taak van de NOS is. Ook worden de taken van de NTR in het Mediabesluit aangescherpt. Het percentage onafhankelijke producties zal worden vastgelegd op 25%.

Recent is ook een ministeriële regeling opgesteld die de verlaging van de bezoldigingsmaxima in de mediasector regelt. Deze regeling zal dit jaar gereed zijn en per 1 januari 2021 in werking treden. In paragraaf 1.5 ga ik verder in op de beloning van topfunctionarissen en presentatoren bij de publieke omroep.

1.1.3. Maatregelen die mee zijn genomen in overige trajecten

Ook zijn er naar aanleiding van de visiebrief een aantal onderzoeken uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn onlangs aan uw Kamer toegezonden.[3] Een van die onderzoeken was het onderzoek naar de distributievergoeding. Het kabinet kondigde aan te onderzoeken of de distributievergoeding die distributeurs aan de NPO betalen voor de doorgifte van zijn diensten gereguleerd kan worden, met als doel dat de totstandkoming van de vergoeding transparanter wordt en bijdraagt

[1] Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157.
[2] Kamerstukken II 2020/21, 35 554
[3] Kamerstukken II 2019/20, 32 827, nr. 200.

aan een eerlijke vergoeding voor de publieke omroep. Volgens de onderzoekers zijn de uitkomsten uit marktonderhandelingen moeilijk te verbeteren met prijsregulering. Zij achten, alle bevindingen en conclusies overziend, prijsregulering van de distributievergoeding ongewenst. Op basis van dit onderzoeksrapport zie ik geen urgentie om hier op dit moment nader vervolg aan te geven en laat ik eventuele verdere besluitvorming hierover over aan het nieuwe kabinet.

Een aantal maatregelen uit de visiebrief zijn uitgewerkt in het concessiebeleidsplan van de landelijke publieke omroep dat de NPO recent heeft opgesteld. Uw Kamer heeft recent een afschrift van dit concessiebeleidsplan[4] ontvangen, dat momenteel ter advisering bij de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) ligt. Dit concessiebeleidsplan vormt de eerste stap naar de nieuwe concessieperiode van de landelijke publieke omroep die van start gaat in 2022. Het is goed om in het plan te zien dat de NPO en omroepen voortvarend aan de slag zijn gegaan met de ambities uit de visiebrief.

Een tweetal maatregelen wordt uitgewerkt in het kader van de samenwerkingsagenda van de Nederlandse mediasector[5]: het onderzoeken van de mogelijkheid om de NOS een basisnieuwsvoorziening te laten verzorgen en het gezamenlijk aanbieden van Nederlandse content. In 2019 is een start gemaakt met een Samenwerkingsagenda tussen publieke en commerciële mediabedrijven, distributiepartijen en de overheid. Partijen waarderen het dat een dergelijke tafel er is gekomen waar grote strategische thema’s aan de orde kunnen komen en worden besproken met de betrokken bewindspersonen. Inmiddels is wel gebleken dat een herprioritering nodig is van de acties in de Samenwerkingsagenda, mede ingegeven door de nieuwe realiteit met de coronacrisis. Op een aantal thema’s is goede vooruitgang geboekt, o.a. over de basisnieuwsvoorziening.

Tot slot is dit kabinet een traject gestart om de samenwerking tussen de publieke omroep en de buitenproducenten te verbeteren en te zorgen voor eenduidige afspraken met betrekking tot de grondslag en de toerekening van kosten bij onafhankelijke producties. De directe toegang van de onafhankelijke producenten wordt in dit traject ook meegenomen. Dit sluit aan bij de maatregel uit het wetsvoorstel om de minimale bestedingsverplichting te verhogen naar 25%. Samen met de onafhankelijke producenten, de publieke omroep en het Commissariaat wordt op dit moment bekeken welke knelpunten er precies zijn en hoe hierover afspraken kunnen worden gemaakt in de in de visiebrief aangekondigde samenwerkingscode. Mijn inzet is dat die samenwerkingscode nog dit jaar tot stand komt.

1.2. Terugblik 2019

De publieke omroep is op dagelijkse basis van waarde voor de Nederlandse samenleving. De publieke omroep biedt nieuws en achtergronden, educatie en ontspanning. Maatschappelijke onderwerpen worden op de agenda gezet, kunst wordt een podium geboden en Nederlanders samengebracht.

---

[4] Zie voor het concessiebeleidsplan NPO 2022-2026: https://over.npo.nl/download/nl/931 en specifiek op bijlage 3 Aandachtspunten Visiebrief
[5] Zie hiervoor Kamerstukken II, 2019/20, 32 827, nr. 162.

De publieke omroep heeft de verantwoordelijkheid om zorgvuldig verslag te doen van de wijze waarop het de publieke taak uitvoert en hoe het media-aanbod door het publiek gewaardeerd wordt. Een belangrijk thema uit de Prestatieovereenkomst over de periode 2016-2021 is de meerwaarde van de NPO voor de samenleving. Deze publieke waarden zijn in het Concessiebeleidsplan geformuleerd als de volgende waarden: Onafhankelijk, Betrouwbaar, Pluriform, Divers, Met impact, Geëngageerd, Authentiek en Eigenzinnig. Uit de Terugblik 2019, die als bijlage bij deze brief is gevoegd, blijkt dat het Nederlandse publiek de publieke waarden van de televisieprogramma's van de NPO gemiddeld als hoog tot zeer hoog beoordeelt. In 2019 voldeed 94% van de ca. 300 gemeten televisieprogramma's aan de norm voor publieke waarden. Voor de radiozenders geldt dat alle zes zenders aan deze norm voldeden in 2019.
Naast publieke waarde wordt het aanbod van de NPO ook getoetst op kwaliteit. Het publiek beoordeelde de kwaliteit van de televisieprogramma's in 2019 als zeer hoog, met een gemiddelde kwaliteitsscore van een 8,7. Voor de radiozenders geldt dat de meeste radiozenders voldoen aan de gestelde norm waarbij er sprake moet zijn van 75% goed gemaakte radioprogramma's volgens de luisteraar. Alleen NPO 3FM en NPO FunX scoorden net onder deze norm.

1.3. Naleving Prestatieovereenkomst 2016-2020
Het Commissariaat heeft gerapporteerd over de naleving van de Prestatieovereenkomst in 2019. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de rapportage van het Commissariaat die als bijlage bij deze brief is gevoegd. Het is goed om te zien dat de NPO er in is geslaagd om het overgrote deel van de prestatieafspraken te realiseren in 2019.

Het Commissariaat heeft in zijn jaarlijkse rapportage over de uitvoering van de Prestatieovereenkomst over 2019 aangegeven dat de NPO niet geheel heeft voldaan aan afspraak 16, waarin is opgenomen dat de NPO jaarlijks minimaal twee Telescoopfilms coproduceert. Net als het voorgaande jaar is er dit jaar slechts één Telescoopfilm gecoproduceerd.

Het Commissariaat rapporteert dat er twee afspraken gedeeltelijk zijn behaald. Dit zijn afspraak 8 en 19. Bij afspraak 8, waarbij de NPO jaarlijks minimaal moet voldoen aan de bereiksdoelstellingen voor de verschillende leeftijdsgroepen zoals geformuleerd in de begroting, kon voor de leeftijdsgroep 13-19 niet met voldoende zekerheid worden geconcludeerd of de bereiksdoelstelling wel of niet is gehaald. Afspraak 19 stelt dat de NPO via vier radiozenders het belang van Nederlandse artiesten moet benadrukken door een jaarlijkse prijsuitreiking aan Nederlandse artiesten per zender. De 3FM Awards zijn in 2019 niet doorgegaan, dus de 3FM Talent Award is pas in januari 2020 uitgereikt. De NPO gaf hierbij wel aan dat deze award wel voor 2019 bedoeld was en dat er in 2020 nieuwe awards worden uitgereikt. Op grond van de beoordeling van de rapportage van de NPO en de bevindingen tijdens de nadere toetsing bij de NPO, stelt het Commissariaat vast dat de rapportage van de NPO over de naleving van de prestatieafspraken in 2019 voor het grootste deel voldoet aan de rapportagewijzer.

Zoals al eerder benoemd in deze brief heeft de coronacrisis ook impact op de NPO. In het kader van coulance zal het niet realiseren van een afspraak in 2020 of 2021, door mij als niet-toerekenbaar worden aangemerkt, wanneer dit aantoonbaar het gevolg is van de overheidsmaatregelen in verband met de coronacrisis. In overleg met de NPO is besloten dat er op dit moment geen

noodzaak is om de afspraken te wijzigen en de huidige Prestatieovereenkomst daarvoor open te breken. Met ingang van januari 2022 zal een nieuwe erkenningsperiode van start gaan, op basis van het nieuwe concessieplan en daarbij zal er in 2021 een nieuwe Prestatieovereenkomst gesloten worden.

1.4. Evaluatie NPO Plus

In het instemmingsbesluit[6] van NPO Plus is de voorwaarde gesteld dat binnen twee jaar na introductie van de dienst het abonnementstarief wordt geëvalueerd en dat de dienst NPO Plus voor het einde van de lopende concessieperiode wordt geëvalueerd. De NPO heeft deze evaluaties uitgevoerd en concludeert dat zij de dienst NPO Plus wil continueren in de huidige vorm en onder de huidige voorwaarden in de concessieperiode 2022-2026. De evaluatie van de dienst NPO Plus is als bijlage bij deze brief gevoegd, hierin zijn ook de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie van het abonnementstarief opgenomen. NPO Plus is een dienst die nog volop in ontwikkeling is. De NPO heeft de evaluatie aangegrepen om aan de slag te gaan met een aantal vervolgstappen die onder meer gericht zijn op verdere optimalisatie van de dienst voor de kijker (bijvoorbeeld middels personalisatie, een slimmere zoekmachine en kortere navigatieroute naar programma's) en de wijze van toedelen van kosten.

In de visiebrief heeft het kabinet een aantal wensen geuit ten aanzien van Plus. De ambities van de NPO sluiten hierop aan. De NPO geeft in het concessiebeleidsplan 2022-2026 aan dat zij voornemens is met een significante wijziging van NPO Start (voorheen: NPO Gemist) ook programma's voorafgaand aan lineaire uitzending gratis ter beschikking te stellen aan de gebruikers. Hiermee zouden previews voor iedereen beschikbaar worden en niet alleen voor de betalende gebruikers. Onder de huidige voorwaarden kan de NPO previews in Plus aanbieden als ondergeschikt onderdeel van de dienst om deze aantrekkelijker te maken voor de betalende gebruikers. De concrete uitwerking hiervan zal duidelijk worden zodra de NPO, zoals aangekondigd in het concessiebeleidsplan, de nadere uitwerking van de aanvraag tot wijziging van NPO Start indient. Met deze aanvraag, die de NPO naar verwachting nog dit jaar of begin 2021 zal indienen, beoogt de NPO een stap te zetten in de richting van flexibelere distributie van programma-aanbod waarmee de publieke omroep in wil spelen op het gestaag toenemende non-lineaire kijk- en luistergedrag van gebruikers.

Afhankelijk van de concrete uitwerking in de aanvraag tot wijziging van NPO Start, zal ik nadere afspraken maken met de NPO over previews als ondergeschikt onderdeel van NPO Plus. Hierbij denk ik aan mogelijke afspraken in de nieuw te sluiten prestatieovereenkomst.

Verder heeft het kabinet in de visiebrief aangegeven het wenselijk te vinden dat meer wordt samengewerkt door Nederlandse mediapartijen om Nederlandse content gezamenlijk aan te bieden. De NPO is, op grond van het instemmingsbesluit van NPO Plus, verplicht zich in te spannen om een bijdrage te blijven leveren aan NLziet. In de evaluatie van Plus geeft de NPO aan zijn inspanningen te continueren.

---

[6] Kamerbrief over besluit aanvraag nieuw aanbodkanaal NPO Plus van 19 augustus 2016: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/08/22/besluit-over-npo-plus

Het instemmingsbesluit stelt naast de voorgenoemde evaluaties nog enkele andere voorwaarden. Deze zien op een jaarlijkse rapportageverplichting, het gratis terugkijken gedurende minstens zeven dagen via NPO Start en het verschaffen van duidelijkheid voor de gebruiker welk aanbod gedurende welke periode beschikbaar is en of het gratis dan wel tegen betaling beschikbaar is. De NPO heeft aan deze voorwaarden voldaan. Tegen deze achtergrond en op basis van de evaluatie van NPO Start Plus zie ik geen aanleiding tot eenzijdige aanpassing van de voorwaarden die aan deze dienst zijn gesteld.

1.5. Stand van zaken opvolging rapport Algemene Rekenkamer
Eind vorig jaar publiceerde de Algemene Rekenkamer zijn rapport over de doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep. Ik heb in mijn reactie op het rapport aangegeven positief tegenover de meeste aanbevelingen te staan. Zoals gezegd in mijn reactie is de NPO eerst aan zet om de ruimte binnen de bestaande mogelijkheden beter te benutten. In de beantwoording van Kamervragen over het rapport heb ik toegezegd uw Kamer in deze brief over de voortgang daarvan te informeren[7].

De NPO heeft deze opdracht samen met de omroepen voortvarend opgepakt. Afgelopen jaar is een project onder de noemer Transparantie en Doelmatigheid gestart en hebben de NPO en de omroepen een gedeelde visie op sturen op doelmatigheid ontwikkeld. Binnen die visie wordt de NPO in staat gesteld programmavoorstellen op uniforme wijze aan de voorkant te beoordelen op kosten en prestaties in relatie tot de verwachte bijdrage aan de doelstellingen, en in staat gesteld om aan de achterkant te meten en te vergelijken. De daarbij behorende nieuwe procesinrichting van het programmeerproces gaat op 1 januari 2021 'live'.

Ik ben met de NPO in gesprek over de manier waarop in de verantwoording het inzicht in de relatie tussen middelen, prestaties en doelstellingen verbeterd kan worden, waaronder de mogelijkheden om te rapporteren op een gedetailleerder niveau dan het niveau van de huidige domeinen. Om de onafhankelijkheid te borgen en om te voorkomen dat er gestuurd gaat worden op kosten op titel-niveau wordt daarbij vastgehouden aan het principe dat er niet publiekelijk verantwoording wordt afgelegd op programmaniveau. In het concessiebeleidsplan 2022-2026 kondigt de NPO al aan te gaan werken met elf inhoudelijke hoofdgenres, waarvoor beleid wordt ontwikkeld, minimumbudgetten worden vastgesteld en waarover verantwoording wordt afgelegd.

Tot slot, het prioriteren van doelstellingen en publieke waarden van de publieke omroep geeft houvast bij het sturen op doelmatigheid. Zoals toegezegd in mijn beleidsreactie ga ik in de te maken prestatieafspraken met de NPO voor de komende erkenningsperiode daar waar mogelijk expliciete afspraken maken over de te bereiken doelen, de inzet van middelen, prestaties en de prioritering daarvan.

1.6. Constructies / BPPO / WNT
In de visiebrief heeft het kabinet aangekondigd dat het met de NPO in gesprek zal gaan over hoe om te gaan met constructies waarbij presentatoren zich – via een bedrijf – laten inhuren en dat het kabinet in overleg met de sector zal komen tot

[7] Kamerstukken II, 2019-2020, 32 827, nr. 201

verlaagde bezoldigingsmaxima voor de mediasector. Recent is de consultatie afgerond van de regeling die verlaagde bezoldigingsmaxima mediasector vaststelt. Ik verwacht dat deze regeling op 1 januari 2021 in werking zal treden. Uw Kamer zal binnenkort hierover nader geïnformeerd worden. Er is de afgelopen tijd veel gedaan om de salarissen van presentatoren die in dienst zijn van een publieke omroep te matigen. De aantallen laten volgens opgave van de NPO en omroepen zien dat er sprake is van een sterke afname: in 2019 waren er nog 8 (11 in 2018, 17 in 2017) presentatoren die boven de norm van het Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep[8] (hierna: BPPO) verdienen. De verwachting is dat deze afname de komende jaren door zal zetten. Vanaf de aanscherping van het BPPO in 2017 zijn nieuwe uitzonderingen boven het BPPO-maximum (gelijk aan het WNT-maximum) niet meer mogelijk.

Ook voor presentatoren die niet in dienst zijn bij een publieke omroep laten de cijfers van de omroepen zien dat het aantal gevallen gering is waarin een presentator tevens eigenaar is van het productiebedrijf: volgens de omroepen hebben 7 presentatoren momenteel ook een eigen productiebedrijf. Van deze 7 programma's werd in één geval het programma eerder door de omroep zelf geproduceerd. In totaal zijn er ruim 300 presentatoren waarmee een omroep dit jaar in enigerlei vorm een verbintenis heeft. Hoewel dit altijd een momentopname blijft en het aantal door het jaar heen wisselt, laat dit aantal wel zien dat het aantal presentatoren dat een eigen productiebedrijf heeft relatief klein is. Deze presentatoren zijn in de eerste plaats ook ondernemer, en dragen het bijbehorende ondernemersrisico. Daarbij krijgen volgens de omroepen deze presentatoren een honorarium conform het BPPO op basis van functiezwaarte.

De hierboven genoemde WNT-regeling voor topfunctionarissen in de mediasector koppelt het bezoldigingsmaximum van een topfunctionaris aan het type organisatie door middel van criteria zoals 'totale baten' en 'aantal leden'. Voor een presentator ziet dit onderscheid er anders uit: de omvang van de organisatie heeft weinig invloed op de complexiteit, omvang en diepgang van een programma. Een voorbeeld daarvan is het actualiteitenprogramma Op1 dat door vier omroepen (WNL, Omroep Max, EO en BNNVARA) wordt gemaakt met verschillende presentatieduo's per omroep. De geleverde prestatie van een presentatieduo van WNL doet in dit geval niet onder voor de prestatie van een presentatieduo van BNNVARA voor hetzelfde programma. Voor presentatoren gelden dus andere criteria dan voor topfunctionarissen. In het BPPO zijn criteria opgenomen om de prestatie van presentatoren te wegen. Een presentator wordt door de betreffende omroep in totaal op zes aspecten (creativiteit, diepgang, frequentie en duur, werkingssfeer, imago en continuïteit) beoordeeld. De eindscore leidt tot een indeling in vier categorieën waarbij het maximale honorarium tussen het cao-maximum en het BPPO-maximum ligt. Dit maximum is tevens pro rato naar arbeidsduur en contractduur. Ik heb de NPO gevraagd te bezien of aanscherping van het BPPO mogelijk is.

Op basis van de informatie van de omroepen, kan ik niet vaststellen of er 'constructies' zijn waarin moedwillig geprobeerd wordt om gestelde normen zoals

[8] Het Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep (BPPO) maximeert de bezoldiging van presentatoren bij de landelijke publieke omroep. Het BPPO is een vorm van verplichte zelfregulering. De minister dient goedkeuring te verlenen aan de regeling. De eerste versie is in september 2009 in werking getreden, ruim voordat de WNT in werking trad (1 januari 2013). De huidige versie is van 1 januari 2018 en kan hier gevonden worden: https://over.npo.nl/download/nl/303 .

in de WNT of BPPO te omzeilen. Wel concludeer ik dat er behoefte is aan meer transparantie over deze afspraken naar buiten toe. Ik heb de NPO en de omroepen dan ook gevraagd om vanaf volgend jaar verantwoording af te leggen door de NPO te laten rapporteren hoeveel presentatoren en andere medewerkers in elke categorie zitten (zowel binnen als buiten de omroep in categorieën beloning conform cao, of in een categorie tussen het cao-maximum en het BPPO-maximum). Dit sluit aan bij de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat er risico op ondoelmatigheid is doordat er slecht zicht bestaat op het honorarium van presentatoren. Ik zal de ontwikkelingen strak in de gaten houden en uw Kamer hierover jaarlijks informeren in de mediabegrotingsbrief.

1.7. Buitenproducenten en percentage onafhankelijk product

De landelijke publieke omroepen besteedden in 2019 34,1% van het programmabudget aan onafhankelijke producties die worden ingekocht bij zogenoemde buitenproducenten. Het percentage laat daarmee een stijging zien ten opzichte van het jaar ervoor (2,1 procentpunt).
Zowel in 2018 als in 2019 ligt het percentage ruimschoots boven de minimale bestedingsverplichting van 16,5% die geldt op basis van de Mediawet.

1.8. Samenwerking NOS en NTR

De twee taakomroepen van het publieke omroepbestel (NOS en NTR) zijn op mijn verzoek naar aanleiding van de visiebrief gezamenlijk een onderzoek gestart naar de mogelijkheid tot bestuurlijk samenwerken. De NOS en NTR hebben op basis van dit onderzoek voor deze fase gekozen voor een alliantie, waar zij zich via een samenwerkingsovereenkomst aan verbinden. De samenwerking tussen NOS en NTR zal worden geïnitieerd, gefaciliteerd en gemonitord via een zogenoemde samenwerkingsagenda waarin concrete projecten worden benoemd en uitgewerkt. Daarbij kan gedacht worden aan programmatische samenwerking rond het verder versterken van onderzoeksjournalistiek en combineren van journalistieke kracht zoals nu al gebeurt rond het programma Nieuwsuur. Maar ook zal er gekeken worden hoe de backoffices verder geoptimaliseerd kunnen worden zoals het gebruik van studio's, inkoop, opleidingen en doorstroom personeel. Hiermee laten de NOS en NTR zien bereid te zijn tot verandering en samenwerking die over de eigen organisatiegrenzen heen gaat.

1.9. BVN

Recent heb ik bilateraal overleg gehad met mijn Vlaamse ambtscollega, minister voor media Benjamin Dalle. Directe aanleiding voor dit gesprek was de beslissing om de samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap met BVN[9] per 1 januari 2021 niet te verlengen. Ik heb met minister Dalle afgesproken dat 2021 gebruikt zal worden om de Vlaamse bijdrage op een correcte manier af te bouwen. Het bestuur van BVN is gevraagd om meerdere, goed uitgewerkte en onderbouwde (afbouw)scenario's met geobjectiveerde cijfers uit te werken voor het jaar 2021. Op basis van deze scenario's zal ik met de NPO afspraken maken over de toekomst van BVN vanuit Nederlands perspectief bezien.

[9] BVN, het Beste van Vlaanderen en Nederland, is de publieke televisiezender voor Nederlanders en Vlamingen in het buitenland waarin Nederlandstalige producties van de Vlaamse en Nederlandse publieke omroepen worden uitgezonden via satelliet en internet. Zie ook: http://www.bvn.tv

Hoofdstuk 2. Regionale publieke omroep

Inleiding

De regionale publieke omroepen vervullen hun taken door midden in de samenleving te staan. Zij berichten over onderwerpen en thema's die dichtbij hun publiek staan over de provincie, streek en stad waar mensen zich thuis en betrokken bij voelen.

Zij waken over de besluitvorming op lokaal en regionaal gebied, belichten onderwerpen die uitdrukking geven aan regionale identiteit en zijn kritische controleurs van de decentrale overheid. Het kabinet vindt het van belang dat deze rol en positie van de regionale omroepen goed worden uitgevoerd.

Met de RPO wordt een prestatieovereenkomst gesloten waarin afspraken worden gemaakt over de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de regionale publieke mediadienst.

Tot slot spoor ik de Raad van Toezicht van de RPO aan om, bij het verstrijken van de zittingstermijn van de leden, de omvang van de raad soberder, doelmatiger en evenwichtiger in te richten.

2.1. Stand van zaken samenwerking regionaal/lokaal

Het kabinet gelooft in de kansen die verdere samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen biedt voor het vergroten van de kwaliteit en professionaliteit van lokale journalistiek. In 2020 is in totaal voor EUR 9,6 mln. toegekend aan projecten in het kader van de subsidieregeling innovatie en samenwerking regionale publieke omroepen. Met deze middelen is bijgedragen aan betekenisvolle samenwerkings- en innovatieprojecten bij de regionale en lokale publieke omroep.

Er is op basis van de visiebrief eenmalig EUR 4,5 mln. beschikbaar vanaf 2021 voor de versterking van de lokale journalistiek door samenwerking. Er wordt gewerkt aan een plan door RPO, NLPO en NOS dat door al deze partijen en hun achterban gedragen wordt.
Het plan zal uitgaan van complementariteit van deze partijen, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het welslagen ervan en beoogt enig duurzaam effect. De gedachte is om werving en plaatsing van journalisten, als ook hun opdrachtverstrekking vanuit een door alle partijen gedragen visie tot uitvoer te brengen. Inzet is de facilitering van journalisten met een technische infrastructuur en middelen als ook het verzorgen van coaching en opleiding centraal te organiseren zodat een zo groot mogelijk gedeelte van de middelen daadwerkelijk besteed kan gaan worden aan journalistieke producties. Onderzoek om een lerende aanpak mogelijk te maken kan zo kansrijk worden opgezet. Ik ben verheugd dat deze partijen samen de schouders willen gaan zetten onder deze belangrijke opgave.

2.2. NPO Regio

In het wetsvoorstel dat naar aanleiding van de visiebrief is opgesteld, wordt geregeld dat het wettelijk is toegestaan voor regionale omroepen om hun regionaal aanbod mede te ontwikkelen voor of beschikbaar te stellen aan de landelijke publieke omroep. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de start van NPO Regio. Zoals eerder aangegeven starten NPO en RPO per 1 januari 2021 met NPO Regio met een blok van twee uur tussen 18.00 en 20.00 uur met

regionale programmering op NPO2. Daarbij kan gedacht worden aan landelijke programma's als BinnensteBuiten (KRO-NCRV) en de Typisch…!-reeks (BNNVARA, EO), die een regionaal karakter hebben, die nu al op NPO2 te zien zijn. Maar er zal ook aandacht zijn voor programma's van regionale omroepen en typische regionale evenementen als het Friese Skûtjesilen of de Nijmeegse Vierdaagse. De NPO en RPO zijn nog bezig met verdere invulling van NPO Regio en zullen daarover afspraken maken met elkaar, waaronder over de financiering. In de visiebrief is hierover afgesproken dat EUR 15 mln. beschikbaar is voor (regionale) programmering. Dit kabinet volgt deze ontwikkeling vanzelfsprekend met veel belangstelling en zal uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang.

Hoofdstuk 3. Lokale omroep

Inleiding
De lokale publieke omroepen vormen een derde laag in het publieke mediabestel, naast de landelijke publieke omroep en de dertien regionale publieke omroepen. Zij worden bekostigd door gemeenten.

De Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (hierna: NLPO) fungeert als het samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de lokale publieke omroepen in Nederland. De NLPO treedt daarbij op als belangenbehartiger en vertegenwoordiger van de sector naar overheden en overige stakeholders. Voor de uitvoering van de activiteiten van de NLPO stel ik in 2021 circa EUR 1,6 mln. ter beschikking.

3.1. Stand van zaken pilot professionalisering lokale omroep
In maart dit jaar is de pilot professionalisering lokale omroepen van start gegaan. Twintig omroepen doen mee aan de pilot. Doel is om in kaart te brengen hoe professionalisering van lokale omroepen moet worden vormgegeven. Projecten binnen de pilot zijn gericht op versterken van de journalistieke capaciteit en verbetering van de lokale journalistieke infrastructuur. De coronacrisis heeft de zaken voor de pilot veranderd, aangezien een deel van het geld voor het tweede jaar van de pilot (voorziene start maart 2021) is aangewend voor het Tijdelijk Steunfonds Lokale Informatievoorziening. Hiermee leek een doorgang van het tweede pilotjaar niet mogelijk.

Met de niet bestede middelen uit het Steunfonds uit de periode maart-juli en de inzet vanuit het weerstandsvermogen van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (hierna: SvdJ) is het gelukt om toch een doorgang van de pilot voor volgend jaar mogelijk te maken. Voor dit tweede jaar is EUR 2 mln. beschikbaar tegenover de originele EUR 3 mln. Dit betekent dat de keuze is gemaakt om geen nieuwe partijen toe te laten tot de pilot, maar de pilot met de huidige partijen voort te zetten. Op deze manier kunnen de huidige partijen zoveel mogelijk impact realiseren met de pilot en kan er zoveel mogelijk worden geleerd over het professionaliseren van de lokale omroep. De pilot kan zo goed worden afgerond.

Ondanks de korte looptijd van het eerste jaar van de pilot zijn er al lessen te trekken uit de eerste maanden. Het SvdJ concludeert onder andere dat een goede journalistieke basis een voorwaarde is voor professionalisering.

De bevindingen van de pilots worden betrokken bij het bredere traject over de toekomst van de lokale omroepen, waar ook het adviesrapport van de Raad voor

het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur bij hoort, en waarmee ik invulling geef aan de opdracht uit het Regeerakkoord om mij te beraden op de wijze van financiering en organisatie van lokale omroepen, waar een volgend kabinet op kan voortbouwen.

3.2. Advies Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur organisatie en financiering lokale omroepen

Dit kabinet heeft in het Regeerakkoord het belang van ontwikkeling op het terrein van de lokale media onderkend. Daarom is geïnvesteerd in professionalisering en in de samenwerking tussen lokale omroepen en de samenwerking met andere partijen in het bestel. Er is advies gevraagd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur over de toekomst van lokale media.

De raden hebben in een eerste advies ontwikkelingen gesignaleerd op gebied van de organisatie en financiering van lokale publieke omroepen en de omgeving waarin deze functioneren. Mijn reactie op dit advies heeft u reeds ontvangen.[10] Op 10 november jl. heb ik het vervolgadvies van de raden in ontvangst genomen. Ook het VNG Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek heeft een rapport opgeleverd over de lokale journalistiek.

De rapporten bevatten analyses van de problematiek van journalistiek op lokaal niveau en onderstrepen het belang van lokale media. Het is goed dat er gekeken is naar wat zij nodig hebben om hun taken op lokaal niveau zo goed mogelijk kunnen en blijven doen. Ik wil mij beraden op een zorgvuldige, inhoudelijke reactie.

Hoofdstuk 4. Journalistiek

Inleiding

Het kabinet hecht sterke waarde aan kritische, onafhankelijke en betrouwbare journalistiek. Het belang hiervan is groot, zowel voor de informatiepositie van burgers als voor de democratische samenleving als geheel. Door het werk van journalisten worden burgers geïnformeerd en kunnen zij een positie innemen in het publieke debat. In dit hoofdstuk ga ik in op een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de journalistieke taak en de maatregelen die het kabinet heeft genomen.

4.1. Inzet middelen onderzoeksjournalistiek

In het regeerakkoord heeft het kabinet aandacht voor onderzoeksjournalistiek. Deze vorm van journalistiek is “van vitaal belang voor de controlerende taak die de journalistiek heeft”.[11] Verhalen boven tafel halen, tegels lichten, burgers informeren: het hebben van een goede onderzoeksjournalistieke basis op alle niveaus van de samenleving is belangrijk voor het kunnen voeren van een gedegen publiek debat. Tegelijkertijd zorgen veranderingen in het medialandschap ervoor dat de onderzoeksjournalistiek onder druk staat. Deze tijdsintensieve wijze van journalistiek wordt te weinig bedreven als er geen budget voor is.

[10] Kamerstukken II, 2019/20, 35 420, nr. 43.
[11] Regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst”

Onze referentie
25911566

Het kabinet stelt daarom jaarlijks EUR 5 mln. ter beschikking via het SvdJ en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten (hierna: FBJP). Het SvdJ heeft met dit geld regelingen in het leven geroepen ter bevordering van de organisatie en infrastructuur van de onderzoeksjournalistiek, talentontwikkeling en het versterken van de positie van journalisten tegen bedreigingen. Bij het FBJP worden regelingen uitgevoerd ter ondersteuning van (freelance) journalisten die individueel of in teamverband werken aan urgente en actuele onderzoeksprojecten, de ontwikkeling van jonge talenten en het verdiepen van de expertise van ervaren journalisten. Het is evident dat de middelen voorzien in een behoefte, er zijn veel journalisten die hiermee aan de slag willen. De regelingen bij het FBJP en het SvdJ zijn standaard overvraagd. Ik vind het bemoedigend dat er zoveel partijen zijn die met deze steun aan de slag gaan met onderzoeksjournalistiek werk.

Zoals toegezegd in de Mediabegrotingsbrief 2020, heeft er dit jaar een evaluatiemoment plaatsgevonden over de besteding van de middelen door beide fondsen. Het doel van dit evaluatiemoment was om gebaseerd op de tot nu toe bekende informatie de stand van zaken op te maken als het gaat over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de middelen, en daarbij te bezien of eventuele aanpassingen nodig zijn in de wijze van de besteding, dan wel in de partij die de besteding uitvoert.

Gebaseerd op de door de fondsen aangeleverde informatie, de continue gesprekscyclus en de plannen van beide fondsen voor het continueren van de monitoring, is mijn conclusie dat ik voor nu geen reden zien om de middelen op een andere wijze te besteden, dan wel de besteding aan andere partijen over te laten. Het voornemen is om het huidige beleid de komende drie jaren te continueren.

In 2023 zal er een onafhankelijke evaluatie plaatsvinden, waarbij gekeken wordt naar de opbrengst van de afgelopen jaren, de impact op de sector en de rol van de beide fondsen daarin. Aan de hand van deze evaluatie wordt een besluit genomen over de besteding van de middelen in de jaren erna.

4.2. Bedreiging van journalisten en persvrijheid

Journalisten zijn steeds vaker het doelwit van (online) bedreigingen. Soms monden deze bedreigingen uit in agressie of fysiek geweld. Dit is in alle gevallen verwerpelijk en onacceptabel. Samen met mijn collega van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), neem ik dit onderwerp zeer serieus op. Hierbij werken wij zowel vanuit onze eigen verantwoordelijkheid als in gezamenlijkheid.

Om de positie van journalisten tegen bedreiging, agressie en geweld te versterken is het van belang dat werkgevers, de sector zelf en de overheid zowel zelfstandig als gezamenlijk optrekken. Van zowel publieke omroepen als uitgevers heb ik begrepen dat zij maatregelen nemen om hun medewerkers bescherming te bieden. Uw Kamer heeft over dit onderwerp onlangs verschillende Kamervragen gesteld.[12] Ik zal deze vragen samen met mijn collega van JenV voorafgaand aan het wetgevingsoverleg media van 30 november a.s. aan uw Kamer beantwoorden.

[12] Kamervragen met kenmerken 2020Z19239, 2020Z19142 en 2020Z19238

Vanuit mijn verantwoordelijkheid als minister voor media zet ik ook in 2021 een deel van de middelen voor onderzoeksjournalistiek in om de positie van journalisten tegen agressie, bedreiging en geweld te versterken.

Dit jaar is Nederland op 9 en 10 december gastland van de World Press Freedom Conference, de jaarlijkse UNESCO conferentie om het belang van persvrijheid wereldwijd te benadrukken. In verschillende landen om ons heen staat de vrijheid en onafhankelijkheid van de pers onder druk, en helaas zijn wij ook in Nederland niet vrij van incidenten. Met deze conferentie wordt nogmaals het belang onderstreept dat Nederland hecht aan persvrijheid, zowel binnen onze grenzen als ver daarbuiten.

Bedreiging en intimidatie van journalisten vindt niet alleen fysiek, verbaal of digitaal plaats. Dit kan ook op juridische wijze gebeuren, via zogeheten SLAPP-zaken (strategische civiele procedures met als doel het bewust frustreren van de werkzaamheden van journalisten). Naar aanleiding van een verzoek van uw Kamer aan de minister van JenV om te onderzoeken of wetgeving nodig is om SLAPP-praktijken tegen te gaan[13], heb ik in navolging op de navraag door het ministerie van JenV langs de rechtspraak in 2019, dit jaar aan PersVeilig en de Balie Persvrijheid gevraagd na te gaan hoeveel SLAPP-zaken gemeld werden door journalisten. Van hen heb ik begrepen dat van de 105 zaken die bij de Balie Persvrijheid tot nu toe binnen zijn gekomen, er 8 een SLAPP-zaak betroffen. Bij PersVeilig zijn dergelijke meldingen niet gedaan. Om een beter zicht te krijgen op de mate waarin dergelijke zaken voorkomen in Nederland en vooruitlopend op de aankondiging van de Europese Commissie dat zij in 2021 met maatregelen inzake SLAPP zal komen[14], wordt in het voorjaar van 2021 een onderzoek naar de aard en omvang van SLAPP-praktijken die de journalistieke sector raken gestart.

4.3. Arbeidsmarktpositie journalisten en omroepmedewerkers/makers

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in den brede staan niet stil. Dit geldt ook voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in het medialandschap. De afgelopen jaren heb ik uw Kamer meermaals geschreven en gesproken over dit onderwerp. Zo heb ik in mijn visiebrief aangekondigd dat het kabinet zou bezien of het mogelijk was om makers meer inspraak te geven. Tijdens het wetgevingsoverleg media van 25 november 2019 heb ik uw Kamer toegezegd om een brief te zullen sturen over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in het medialandschap, de Fair Practice Code en de cao van cameramensen. Tijdens dit wetgevingsoverleg diende het lid Kwint c.s. tevens een motie inzake minimumtarieven in de journalistieke sector in.[15]

In mijn brief, welke voorafgaand aan het wetgevingsoverleg media van 30 november a.s. aan uw Kamer verstuurd zal worden, ga ik in op de arbeidsmarktpositie van journalisten en omroepmedewerkers/makers, alsmede de bredere ontwikkelingen in het medialandschap. In deze brief ga ik in op de aangehouden moties van het lid Van den Hul (PvdA) uit het wetgevingsoverleg over de wijziging van de Mediawet 2008 van 4 november 2020.

[13] Uw kenmerk 2018z04581.
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0690&qid=1603826562337
[15] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VIII, nr. 133.

4.4. Impact Corona

Het belang van onafhankelijke journalistiek is in tijden van de coronacrisis aangetoond. Journalisten hebben Nederlanders geïnformeerd over wat er speelt in binnen- en buitenland en programma's op de landelijke, regionale en lokale omroep vertellen de verhalen over hoe mensen de crisis beleven en welke initiatieven ze nemen. Goede onafhankelijke journalistiek onderscheidt zich van partijen die desinformatie verspreiden door het hanteren van goede journalistieke standaarden.

Hoewel de vraag naar nieuws zelden groter is geweest, hebben de journalistieke bedrijven en de (publieke) omroepen het óók moeilijk. Er zijn fors minder advertentie-inkomsten binnengekomen, evenementen kunnen geen doorgang vinden en programma's en producties kunnen niet op de gebruikelijke manier worden gemaakt. Dit raakt ook bedrijven die van de mediasector afhankelijk zijn. Bovenop de generieke steunmaatregelen van het kabinet is daarom een aantal aanvullende maatregelen genomen. Zo heeft de Regionale Publieke Omroep EUR 2 mln. beschikbaar gesteld om de regionale en lokale journalistiek een impuls te geven en heb ik in mijn brief van 7 april jl. een aantal coulancemaatregelen aangekondigd.[16] Als onderdeel daarvan ben ik met de omroepen in gesprek over mogelijkheden om incidenteel coulant om te gaan met de normen over maximaal aan te houden reserves. De belangrijkste aanvullende maatregelen licht ik hieronder toe.

4.4.1. Tijdelijk Steunfonds voor Lokale Informatievoorziening

Het belang van goede informatievoorziening op lokaal niveau is duidelijk gebleken tijdens de coronacrisis. Mensen stemden af op de lokale tv-zenders en lazen lokale kranten om aan informatie uit hun directe omgeving te komen.

Om de nood van de lokale informatievoorziening te verlichten en hen te ondersteunen bij hun cruciale werk, heb ik in april in totaal EUR 11 mln. vrijgemaakt door reeds voor 2020 gereserveerde middelen in te zetten voor het Tijdelijk Steunfonds voor Lokale Informatievoorziening. Dit Steunfonds wordt uitgevoerd door het SvdJ. Ik ben hen erkentelijk voor de samenwerking waardoor het Steunfonds snel kon worden ingericht. Veel huis-aan-huiskranten en lokale publieke omroepen hebben in het voorjaar (periode 15 maart tot 15 juni) gebruik gemaakt van de ondersteuning uit het Steunfonds.

Omdat de gevolgen van de coronacrisis zich niet beperkten tot de eerste maanden, is in mei door het kabinet besloten extra geld beschikbaar te stellen voor de lokale mediasector om het Steunfonds te kunnen verlengen tot eind 2020. Bovenop de eerder genoemde EUR 11 mln. is er EUR 24 mln. aan het Steunfonds toegevoegd.[17] In totaal is er dus EUR 35 mln. beschikbaar gekomen voor de ondersteuning van de lokale informatievoorziening tijdens de coronacrisis. Van deze EUR 35 mln. is inmiddels EUR 28 mln. besteed.

Ook gemeenten hebben hun verantwoordelijkheid genomen en hebben bijvoorbeeld extra advertentieruimte ingekocht in de lokale krant, om (lokale) overheidsinformatie rondom corona laagdrempelig te kunnen melden.

---

[16] Kamerstukken II, 2019/20, 32 827, nr. 186.
[17] Kamerstukken II, 2019/20, 35 420, nr. 43.

Ook in Caribisch Nederland is de mediasector getroffen. In de eerste drie maanden van de coronacrisis is de mediasector in Caribisch Nederland ondersteund met een pakket van $66.000. Er komt een pakket voor het tweede halfjaar van 2020. Er is een totaalbedrag beschikbaar gesteld van $132.000 als onderdeel van de EUR 24 mln. die aan het Steunfonds is toegevoegd. Dezelfde partijen als in het voorjaar, te weten kranten, websites, radio- en tv-zenders, kunnen aanspraak maken op de steunmaatregelen uit het tweede pakket.

4.4.2. Steun aan de landelijke publieke omroep
Het kabinet heeft begin september besloten tot een eenmalige extra bijdrage voor de landelijke publieke omroep ter hoogte van EUR 19 mln.
Voor de besteding van de middelen heeft de NPO een plan van aanpak bij mij ingediend. Uitvoering van dit plan heeft bijgedragen aan de realisering van de najaarsprogrammering, met onder andere nieuws, actualiteiten en kennisprogramma’s en stelt de publieke omroep in staat om meerkosten bij bijvoorbeeld dramaproducties op te vangen. De facilitaire sector wordt hiermee ondersteund.

Hoofdstuk 5. Overige onderwerpen mediabeleid

5.1. Minderjarigenbescherming
In mei heeft uw Kamer uitvoerig stil gestaan bij de bescherming van minderjarigen tijdens het WGO over de implementatie van de audiovisuele mediadienstenrichtlijn door uw Kamer. Ook heeft uw Kamer eerder dit jaar een evaluatie toegezonden gekregen over het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM). In deze paragraaf informeer ik u over de gezette stappen.

5.1.1. Implementatie Richtlijn
Het NICAM heeft het afgelopen jaar hard gewerkt aan de implementatie van de herziene Mediawet, die per 1 november in werking is getreden. Met de nieuwe wet wordt voldaan aan de Europese richtlijn voor audiovisuele mediadiensten. Nu meer online content onder de werkingssfeer van de Mediawet valt, wordt de Kijkwijzer online steeds zichtbaarder.

Kinderen kijken steeds meer online: het is een goede zaak voor ouders en opvoeders dat de Kijkwijzer online steeds zichtbaarder wordt. De Kijkwijzer biedt ouders en opvoeders een advies, gefundeerd op wetenschappelijke inzichten, om zo een welbewuste keuze te kunnen maken en ervoor te zorgen dat kinderen niet ongewild geconfronteerd worden met beelden die mogelijk schadelijk kunnen zijn.

De verplichting om content te coderen en de Kijkwijzerpictogrammen te tonen gaat ook gelden voor online content die onder toezicht van het Commissariaat staat. Het Commissariaat werkt nog aan een kader om te bepalen welke online content hier precies onder zal vallen. Hierbij wordt afstemming gezocht met andere toezichthouders in Europa.

5.1.2. Evaluatie en opvolgende acties
Eerder dit jaar is een evaluatie uitgevoerd naar het NICAM. De evaluatie en mijn reactie daarop is in mei naar uw Kamer gestuurd. In de evaluatie wezen de onderzoekers op het belang van regelmatige gesprekken tussen de drie partijen die betrokken zijn bij de bescherming van minderjarigen. De combinatie van

zelfregulering en meta-toezicht door het Commissariaat maakt dat er goede coördinatie noodzakelijk is tussen het Ministerie van OCW, het NICAM en het Commissariaat, om de zich ontwikkelende praktijk adequaat te kunnen blijven volgen en iedere partij zijn rol goed te kunnen laten spelen. En daar wordt werk van gemaakt. Met een goede werking van de 'driehoek' kan de minderjarigenbescherming op het gebied van audiovisuele content verder worden verbeterd.

5.2. Mediawijsheid

Het kabinet hecht veel belang aan mediawijsheid als set van vaardigheden. Een mediawijze burger kan meer dan alleen knoppen bedienen of internet gebruiken, een mediawijze burger kan passief, actief, interactief en effectief omgaan met media.

De uitdagingen op dit thema zijn veelzijdig. Het gaat om grote thema's die een groot deel van de samenleving aangaan. Denk bijvoorbeeld aan cybercrime, gezondheid, online bedreigingen, racisme, inclusie, desinformatie of de impact van sociale media in onze samenleving. Het laat zien dat inzet op mediawijsheid cruciaal is in het huidig tijdsgewricht, denk hierbij aan de huidige coronacrisis en de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen.

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor media ondersteun ik het Netwerk Mediawijsheid. Het is een krachtige netwerkorganisatie, waar nu ruim 1300 partijen bij zijn aangesloten. De kracht van het netwerk ligt in de kennisdeling en samenwerking. Naar het algemene publiek wordt kennis op een laagdrempelige manier aangeboden op www.mediawijsheid.nl of www.hoezomediawijs.nl. Ook worden er (netwerk)evenementen en congressen georganiseerd, al is dat door de huidige coronamaatregelen wel bemoeilijkt.

De netwerkaanpak is een goede manier om zoveel mogelijk relevante partijen te betrekken. Het Netwerk kent vijf kernpartners, om zo het Netwerk beheersbaar te kunnen houden. In EU-verband loopt Nederland voorop. De EU ziet een netwerkaanpak, zoals de Nederlandse, als aanbeveling aan andere landen om met mediawijsheid om te gaan.

Het Netwerk heeft een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt, waar ik in de Mediabegrotingsbrief van 2020 al bij heb stilgestaan. Van oudsher was het Netwerk gericht op het bereiken van een jonge doelgroep, door het bereiken en ondersteunen van onderwijsinstellingen. Inmiddels is er veel aandacht voor volwassenen en kwetsbaren in de samenleving. In 2021 ziet het Netwerk een accentverschuiving voor zich, met onder meer steviger inzet op de informatie op de website(s) en een grotere focus op kwetsbaren in de samenleving.

5.2.1. Uitbreiding doelgroepen en ondernomen acties

Door de opname van 'digitale geletterdheid' in het nieuwe curriculum[18] voor het funderend onderwijs, onderstaat er ruimte voor het verbreden van de doelgroepen van het Netwerk Mediawijsheid. Het (door)ontwikkelen van lesprogramma's, zoals MediaMasters in het primair onderwijs, blijft onverminderd

[18] 'Digitale geletterdheid' is een leergebied binnen het voorgestelde *Curriculum.nu*. Mediawijsheid, zoals gedefinieerd door het Netwerk Mediawijsheid, maakt onderdeel uit van meerdere zogeheten bouwstenen uit het curriculum.

doorgang vinden. Dit lesprogramma wordt goed beoordeeld door zowel leerlingen als leraren.

Binnen de doelgroep van volwassenen en kwetsbaren ligt de focus nu op ouderen en licht verstandelijk beperkten (LVB). Voor deze doelgroepen is extra inzet vooral van belang en wordt nu nog te weinig gedaan.

Dit jaar stond de jaarlijkse Week van de Mediawijsheid in het kader van gezond mediagebruik. In de coronatijd is dat extra van belang. Mensen brengen nu immers nog meer tijd online door. Het is goed dat hiervoor aandacht is.
Het Netwerk werkt samen met het ministerie van BZK op het desinformatiedossier. Het verhogen van de mediawijsheid onder inwoners, vergroot het kritisch vermogen om informatie op waarde te schatten. Daarmee wordt de weerbaarheid van de samenleving tegen desinformatie vergroot. BZK en het Netwerk zijn voornemens een laagdrempelige website over dit onderwerp op te zetten met het oog op de aankomende Tweede Kamerverkiezingen.

Het Netwerk Mediawijsheid is partij bij diverse andere initiatieven binnen de overheid en daarbuiten. Een voorbeeld hiervan is de Alliantie Digitaal Samenleven.

5.2.2. Versterken kennispositie
In de vorige Mediabegrotingsbrief kondigde ik al aan dat ik voornemens was de kennispositie te versterken. Dit jaar zijn daarvoor stappen gezet. De Wetenschappelijke Raad van het Netwerk Mediawijsheid heeft de opdracht gekregen om in kaart te brengen wat op basis van wetenschappelijke literatuur gezegd kan worden over de stand van de mediawijsheid onder de Nederlandse bevolking. Dit onderzoek kan dienen als aanzet voor het blijven volgen van de relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld door middel van monitoring. Nu is deze kennis nog niet beschikbaar.

De opdracht zal rond de jaarwisseling worden opgeleverd. Daarna zal ik het onderzoek aan uw Kamer zenden.

5.3. Evaluatie Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid
Zoals aangekondigd in de Mediabegrotingsbrief 2020, wordt dit jaar een evaluatie van het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (hierna: NIBG) uitgevoerd. Het onderzoek heeft als doel om de ontwikkeling en uitvoering van de maatschappelijke bijdrage, taken, functies en doelstellingen van het NIBG te beschrijven en te evalueren. De oplevering van het eindrapport is voorzien voor het einde van dit jaar. Dit rapport zal, met een beleidsreactie, worden aangeboden aan uw Kamer.

Hoofdstuk 6: Mediabegroting

Dit hoofdstuk bevat een nadere toelichting op de beschikbare middelen op de Mediabegroting en de voorgenomen uitgaven. Hierbij wordt rekening gehouden met de verplichte indexeringen op basis van de Mediawet en met de jaarlijkse aanpassing van de raming van de Ster-opbrengsten. Het saldo van de beschikbare middelen en de voorgenomen uitgaven bepaalt de verwachte stand van de Algemene Mediareserve.

6.1. Totaal beschikbaar budget

Artikel 15 van de Rijksbegroting 2021 van OCW (hierna: Rijksbegroting) regelt de bekostiging van het mediabeleid. Deze wordt gevoed met rijksmiddelen (hierna: OCW-middelen) en de opbrengsten van de Ster-reclame op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep (hierna: Ster-inkomsten).[19] De Rijksbegroting vormt de basis voor de mediabegroting in deze brief.

Ten opzichte van de Rijksbegroting 2021 worden er twee mutaties toegepast om tot het totaal beschikbare budget voor de bekostiging van het mediabeleid op Rijksniveau te komen. Die mutaties betreffen de toevoeging van de consumentenprijsindexvergoeding op basis van de meest recente raming van het Centraal Planbureau en een wijziging in de raming van de Ster-inkomsten voor 2021. Tabel 1 maakt de aansluiting inzichtelijk tussen de Rijksbegroting voor 2021 en het totaal beschikbare budget op de mediabegroting voor 2021. Voor het begrotingsjaar 2021 is hiermee een totaalbedrag van EUR 1.055,5 mln. beschikbaar voor de bekostiging van het mediabeleid.

Bedragen in EUR 1.000	**2021**
Stand totale uitgaven van Artikel 15 (Media) van de Rijksbegroting 2021	**1.033.170**
Mutatie consumentenprijsindexvergoeding 2021	12.995
Aanpassing raming Ster-inkomsten	9.300
Totaal beschikbaar budget Mediabegroting 2021	**1.055.465**
OCW-middelen[20]	890.465
Ster-inkomsten	165.000

Tabel 1: inkomsten OCW-begroting inclusief consumentenprijsindexvergoeding 2021

6.1.1. Raming van de Ster-inkomsten voor de jaren 2020 en 2021

De Ster geeft op basis van de Mediawet jaarlijks voor 15 september een verwachting van de afdracht van de Ster-inkomsten voor het lopende jaar en het komende jaar.

De Ster gaat bij de verwachting voor 2021 uit van verschillende scenario’s. Ik neem voor deze mediabegroting 2021 de verwachtingen uit het basisscenario over. Dat betekent dat ik voor 2021 uitga van een afdracht van EUR 165 mln. Deze verwachting is uiteraard onder voorbehoud van de ontwikkelingen in de coronacrisis. Het basisscenario gaat er daarbij vanuit dat de grote evenementen die in 2020 geen doorgang konden vinden, zoals Olympische Spelen en het Songfestival, in 2021 wel worden uitgezonden door de publieke omroep.

De raming voor 2021 neem ik over in de eerstvolgende Rijksbegroting. In de Rijksbegroting wordt op basis van de raming uit 2019 voor 2021 op dit moment uitgegaan van een afdracht van EUR 155,7 mln. Dit leidt tot de correctie van EUR 9,3 mln. uit tabel 1.

---

[19] Het gaat hier om de afdrachten Ster-inkomsten. Afdracht is bepaald als omzet Ster minus de kosten van de Ster.
[20] Deze post bevat zowel de rijksmediabijdrage als subsidies, opdrachten en bijdragen aan (inter-)nationale organisaties van de Rijksbegroting. Het aandeel rijksmediabijdrage bedraagt EUR 879,301 mln.

De raming voor het lopende jaar, in dit geval 2020, pas ik niet aan in de Rijksbegroting. Die raming is niet (meer) van invloed op het budget dat in het betreffende begrotingsjaar beschikbaar wordt gesteld. Verschillen tussen raming en realisatie worden in het lopende begrotingsjaar verwerkt via de AMr. Deze brief bevat een raming van de AMr voor 2020 en 2021, daarvoor gebruik ik wel de meest recente raming van de inkomsten voor 2020. Op basis van de huidige realisaties verwacht de Ster uit te komen op een afdracht in 2020 van EUR 144 mln. Dat is gezien de impact van de coronacrisis op de inkomsten in vooral de maanden maart en april van dit jaar een mooi resultaat. De aansluiting tussen de raming in de Rijksbegroting en de huidige verwachting voor 2020 is zichtbaar in de tabel van de AMr in de bijlage.

6.2. Uitgaven

De voorgenomen uitgaven voor het mediabeleid voor 2021 zijn in tabel 2 weergegeven. Deze tabel volgt de indeling van de Rijksbegroting. De middelen die op basis van het Regeerakkoord en de visiebrief beschikbaar zijn voor onderzoeksjournalistiek en regionale samenwerking zijn onderdeel van de post subsidies. De opbouw van de tabel en de aansluiting met de Rijksbegroting wordt hieronder toegelicht.

Kolom ‘A’ van deze tabel geeft inzicht in de uitgaven exclusief de consumentenprijsindexvergoeding voor het begrotingsjaar 2021.

Jaarlijks vindt een verrekening plaats voor de toegekende bedragen aan consumentenprijsindexvergoeding. De definitieve hoogte van de consumentenprijsindexvergoeding voor het lopende jaar wordt ieder voorjaar vastgesteld door de minister van Financiën op basis van de raming van het Centraal Planbureau in het Centraal Economisch Plan. De mediabegrotingsbrief kent de consumentenprijsindexvergoeding toe voorafgaand aan het jaar, op basis van de Macro Economische Verkenningen. Het verschil tussen deze ramingen wordt in het volgende jaar verrekend. De consumentenprijsindex in het Centraal Economisch Plan voor 2020 (1,73%) ligt 0,23% hoger dan die van de Macro Economische Verkenningen voor 2020 (1,5%). Dit leidt tot de te verrekenen bedragen in kolom ‘B’ voor 2021. Het subtotaal in kolom ‘C’ is gelijk aan het beschikbare bedrag in de Rijksbegroting 2021.

Tot slot wordt in kolom ‘D’ de consumentenprijsindexvergoeding voor 2021 vastgesteld, gebaseerd op de raming die het Centraal Planbureau heeft afgegeven in de Macro Economische Verkenningen, te weten 1,5%.[21] Dit leidt tot de totale voorgenomen uitgaven voor 2021, inclusief verrekening en consumentenprijsindexvergoeding, in kolom ‘E’.

[21] https://www.cpb.nl/macro-economische-verkenning-mev-2021.

Bedragen in EUR 1.000	**(A) 2021 exclusief consument en-prijsindex-vergoeding**	**(B) Verrekening consument en-prijsindex-vergoeding 2020**	**(C) Subtotaal = Rijksbegroting 2021**	**(D) CPI-bedrag 2021**	**(E) 2021 Totaal**
Landelijke publieke omroep inclusief EUR 40 mln.	790.924	1.501	792.424	10.002	**802.427**
Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO)	8.544	19	8.564	128	**8.692**
Regionale publieke omroep	150.508	340	150.848	2.258	**153.106**
Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (NIBG)	23.785	54	23.838	357	**24.195**
Stichting Omroep Muziek (SOM)	16.758	38	16.795	251	**17.047**
Commissariaat voor de Media (CvdM)	4.796	11	4.807	72	**4.879**
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ)	2.226	5	2.231	33	**2.265**
Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO)	1.636	4	1.640	25	**1.664**
Mediawijsheid-expertisecentrum	1.584	4	1.588	24	**1.612**
Overige bekostiging media (Overige uitgaven mediabeleid)	793	2	795	12	**807**
Subsidies*	10.661		10.661	N.v.t.	**10.661**
Opdrachten*	440		440	N.v.t.	**440**
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties*	63		63	N.v.t.	**63**
Totaal uitgaven	**1.012.719**	**1.977**	**1.014.696**	**13.162**	**1.027.858**
Totaal beschikbaar budget					**1.055.465**
Mutatie Algemene Mediareserve					**27.607**

* Dit bedrag wordt geïndexeerd in overeenstemming met de loonprijsopgave. De hoogte ervan wordt vastgesteld in 2021.

Tabel 2: Uitgaven mediabegroting 2021

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de twee grootste uitgavenposten van de mediabegroting toegelicht aan de hand van de begrotingen van de landelijke en regionale publieke omroep.

6.2.1. Budget en begroting landelijke publieke omroep

Op grond van de Mediawet kan de landelijke publieke omroep een beroep doen op het zogenaamde minimumbudget dat voorafgaand aan het begin van iedere erkenningsperiode wordt vastgesteld. Dit minimumbudget wordt vervolgens jaarlijks geïndexeerd. Tabel 3 laat zowel het minimumbudget als de toegekende en vast te stellen budgetten zien gedurende de looptijd van het huidige minimumbudget, 2019-2021. Het bedrag 'Toe te kennen budget landelijke publieke omroep' voor 2021 uit tabel 3 is gelijk aan de som van posten 'Landelijke publieke omroep inclusief EUR 40 mln.' en 'Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO)' uit kolom E van tabel 2.

Onze referentie
25911566

Bedragen in EUR 1.000	**2019**	**2020**	**2021**
Consumentenprijsindex	-	1,73%	1,5%

Bedragen in EUR 1.000	**2019**	**2020**	**2021**
Minimumbudget landelijke publieke omroep inclusief indexeringen en inclusief Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO)	740.156	755.131	768.296
Visiebrief / Motie Pechtold EUR 40 mln. inclusief indexeringen	40.000	40.692	41.302
Subtotaal	***780.156***	***795.823***	***809.598***
Correctie consumentenprijsindexvergoeding		1.174	1.520
Toe te kennen budget landelijke publieke omroep	**780.156**	**796.997**	**811.119**
Dekking aanvullende kosten ESF (dekking vanuit AMr)		12.400	
Meerkosten grote sportevenementen (dekking vanuit AMr)		19.836	5.145
Stichting Omroep Muziek (SOM)	16.754	16.746	17.047
Totaal vast te stellen budget landelijke publieke omroep inclusief budget SOM en inclusief incidentele bijdragen vanuit de AMr	**796.910**	**845.979**	**833.310**

Tabel 3: Minimumbudget, toe te kennen budget en vast te stellen budget landelijke publieke omroep

Ik constateer dat de NPO een begroting bij mij heeft ingediend met een hoger bedrag dan het beschikbare bedrag in deze mediabegroting. Het verschil wordt veroorzaakt door het feit dat de NPO een andere berekeningswijze van het minimumbudget hanteert. Hierover heb ik uw Kamer ook in mijn mediabegrotingsbrieven van 2018, 2019 en 2020 geïnformeerd.

Inmiddels heeft de rechtbank uitspraak gedaan in het beroep dat de NPO tegen het bekostigingsbesluit van 2018 had aangespannen. De rechtbank stelt de NPO hierbij in het gelijk als het gaat om de uitleg van de Mediawet bij het indexeren van het minimumbudget. Ik ben over die uitspraak en de financiële gevolgen daarvan met de NPO en de omroepen in gesprek. Dit wil ik zorgvuldig doen, ook omdat de uitspraak er niet toe leidt dat er meer middelen beschikbaar komen, de gevolgen moeten binnen de beschikbare middelen op de mediabegroting worden opgevangen. Toekenning van extra middelen zal daarom ten koste gaan van de ruimte in de AMr. Omdat ik wel voor 1 december 2020 de budgetten voor 2021

moet vaststellen, doe ik dat daarom mogelijk voorlopig nog op basis van de huidige systematiek en de bedragen uit deze mediabegrotingsbrief.

De uitspraak bevestigt de noodzaak van de voorgenomen wetswijziging op dit punt. De rechter concludeert immers dat de Mediawet indexatie van de Ster-inkomsten als onderdeel van het minimumbudget voorschrijft, maar dat hier wel de financiële ruimte voor beschikbaar moet zijn. Is die er niet, dan verwijst de rechter naar de mogelijkheid om het minimumbudget tussentijds naar beneden bij te stellen. Hiermee leidt deze uitleg van de indexatiebepaling dus eerder tot conservatiever ramen van het minimumbudget en Ster-inkomsten of een groter risico op tussentijdse neerwaartse bijstellingen dan tot meer zekerheid voor de publieke omroep.

In de begroting 2021 van de NPO is verder een bedrag van EUR 5,145 mln. meegenomen. Dit bedrag is aangevraagd vanuit de AMr voor de voorfinanciering ten behoeve van het WK Voetbal 2022.[22] Ook constateer ik dat de NPO een budget aanvraagt van EUR 17,080 mln. voor de Stichting Omroep Muziek (hierna: SOM). Ik heb echter voor de SOM een lager budget beschikbaar van EUR 17,047 mln. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de NPO uitgaat van een consumentenprijsindex 2021 van 1,7%, terwijl de mediabegrotingsbrief 2021 uitgaat van een consumentenprijsindex 2021 van 1,5%.

Op grond van het voorgaande stel ik het budget voor de landelijke publieke omroep voorlopig vast op EUR 833,310 mln. voor het jaar 2021. De verdeling van dit bedrag is inzichtelijk gemaakt in tabel 4.

Bedragen in EUR 1.000	**2021**	**Budgetaanvraag NPO**	**Verschil**
Totaal toe te kennen budget Landelijke publieke omroep	**811.119**	**818.842**	-7.723
Meerkosten grote sportevenementen NPO	5.145	5.145	0
Budget SOM	17.047	17.080	-33
Totaal vast te stellen budget landelijke publieke omroep inclusief budget SOM	**833.310**	**841.067**	**-7.757**

Tabel 4: Totaal vast te stellen budget landelijke publieke omroep inclusief budget SOM voor het jaar 2021

Het Commissariaat heeft conform de Mediawet een advies uitgebracht over de begrotingsaanvraag van de NPO. Dit advies is als bijlage bij deze brief gevoegd. Het Commissariaat beoordeelt de begroting 2021 van de NPO op onderdelen als positief, op enkele andere onderdelen is het Commissariaat kritisch. De kritische opmerkingen zien onder andere op de toegang tot het bestel voor externe producenten en op de transparantie van onderdelen van de begroting en de budgetaanvraag. Ik neem de aanbeveling van het Commissariaat om over de opmerkingen met de NPO in gesprek te gaan over, waarbij ik constateer dat een aantal opmerkingen aansluit bij trajecten die al in gang zijn gezet. In de genoemde samenwerkingscode die tussen omroepen en producenten wordt afgesloten worden afspraken gemaakt over de toegang van externe producenten, en in het kader van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wordt gewerkt aan meer inzicht in de begroting en aan het prioriteren van doelstellingen. Ik ben het daarbij met het Commissariaat eens dat de nieuwe

[22] Het betreft een groot sportevenement.

erkenningsperiode kansen biedt om een aantal punten structureel anders op te pakken.

6.2.2. Budget en begroting 2021 RPO en regionale publieke omroepen
Op basis van tabel 3 is voor de bekostiging van de regionale publieke omroep in 2021 een bedrag beschikbaar van EUR 153,1 mln. Dit bedrag is in tabel 5 uitgesplitst in de middelen die beschikbaar zijn voor de stichting RPO en de middelen die beschikbaar zijn voor de regionale publieke omroepen.

Bedragen in EUR 1.000	**2021**
Stg. RPO	855
Regionale publieke omroepen	152.251
Regionale publieke omroep	**153.106**

Tabel 5: uitsplitsing beschikbare middelen regionale publieke omroep

De begroting van de RPO als bedoeld in artikel 2.169a lid 1 van de Mediawet is de begroting voor de uitvoering van de publieke mediadienst op regionaal niveau. Op basis van artikel 2.170 lid 2 van de Mediawet en artikel 4a van het Mediabesluit wordt de regionale omroep bekostigd met publieke inkomsten. Daarnaast heeft de regionale omroep eigen inkomsten, waarvan de inkomsten uit reclame de belangrijkste zijn. De totale begroting, inclusief de reclame- en overige inkomsten, van de regionale publieke omroepen neemt in 2021 met EUR 0,2 mln. af ten opzichte van 2020. Er is een dalende trend van inkomsten uit reclame en er zijn markteffecten vanwege corona. Daartegenover worden hogere inkomsten uit nevenactiviteiten en programmagebonden bijdragen uit onder meer fondsen van co-producenten of overige derden geraamd.

Het Commissariaat heeft de begroting 2021 van de RPO en de individuele begrotingen 2021 van de dertien regionale publieke omroepen beoordeeld en mij schriftelijk geïnformeerd over zijn bevindingen. De brief van het Commissariaat is bij deze brief gevoegd. Hierna ga ik in op de begroting 2021 van de RPO en de begrotingen 2021 van de regionale publieke omroepen en enkele specifieke bevindingen van het Commissariaat over deze begrotingen.

De RPO heeft een sluitende begroting opgenomen voor zijn werkzaamheden als stichting in 2021. Deze begroting bedraagt EUR 0,855 mln. De begroting van de RPO bevat een nog verder dan vorig jaar uitgewerkte samenhangende distributiestrategie. De distributiestrategie is afgestemd op een analyse van de marktontwikkelingen. Het Commissariaat stelt als positief dat de RPO in de begroting 2021 meer dan eerdere jaren aandacht besteedt aan het bereik van de verschillende doelgroepen, waaronder jongeren. Tevens vindt het Commissariaat dat de samenwerking tussen de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen, in algemene zin, positief is. Het Commissariaat merkt daarbij op dat in het geval van samenwerking iedere omroep twee randvoorwaarden dient te waarborgen. Het betreft de randvoorwaarden redactionele onafhankelijkheid en de eigen financiële verantwoordelijkheid. Daarom ben ik in gesprek met het Commissariaat en de RPO over het waarborgen van deze randvoorwaarden. In 2021 zullen het monitoren van de prestatieovereenkomst en de evaluatie van de eerste planperiode van de concessie en de resultaten verwerken in een verdieping van het concessiebeleidsplan (CBP) voor de tweede planperiode belangrijke nieuwe aandachtspunten zijn voor de RPO als coördinerend orgaan.

Alle regionale publieke omroepen hebben hun begroting voor 2021 tijdig ingediend bij het Commissariaat conform de coulancebrieven rond de coronacrisis. In totaal bedraagt het aangevraagde bedrag EUR 152,251 mln. Het Commissariaat heeft de begrotingen van de regionale publieke omroepen beoordeeld. Hierbij signaleert het Commissariaat dat de begrotingen zijn voorzien van een activiteitenplan, waarbij het begrotingsmodel is toegepast dat in de Mediaregeling 2008 is voorgeschreven. Verder concludeert het Commissariaat dat de regionale publieke omroepen een grote stap hebben gezet in de uitwerking van de gezamenlijke doelstellingen. Wel constateert het Commissariaat dat er verschillen zijn bij de omroepen over de gebruikte stijgingspercentages van de kosten, met name de loonsom. Ik zal dit punt met het Commissariaat en de RPO bespreken.

Onze referentie
25911566

In het algemeen zijn er nu twee bewegingen qua uitgaven. De eerste is dat er meer kosten zijn voor journalistieke inzet en coronaveilig werken. De tweede is dat de kosten lager zijn doordat evenementen niet doorgaan, tegelijk komt daar vervangende programmering voor in de plaats. Het effect daarvan zal pas op de definitieve financiële cijfers 2020 bekend worden. Voor 2021 merkt het Commissariaat op dat de regionale publieke omroepen een daling van de reclameopbrengst van EUR 3,4 mln. begroten ten opzichte van de begroting 2020. Omroepen dienen dit financieel zelf op te vangen en treffen hiervoor maatregelen. In 2021 wordt een negatief resultaat verwacht op totaal niveau van EUR 0,724 mln.

Aanbodkanalen
In de begroting vraagt de RPO de aanbodkanalen Radio Dreents en Bluesradio Drenthe voor RTV Drenthe aan. Ook vraagt de RPO de beëindiging aan van het aanbodkanaal Zeeuwse Top 40 Live Radio van Omroep Zeeland en van het kanaal Klipklar TV van Omrop Fryslân.

6.3. Algemene Mediareserve
Het saldo van de beschikbare middelen en voorgenomen uitgaven bepaalt de verwachte mutatie in de Algemene Mediareserve (hierna: AMr). De AMr vervult een belangrijke rol in de bekostigingssystematiek van de mediabegroting. De AMr kan op grond van artikel 2.166 van de Mediawet 2008 gebruikt worden voor de opvang van dalende Ster-inkomsten, voor bijdragen in reorganisatiekosten als gevolg van overheidsbesluiten en voor financiering van de door het Commissariaat aan te houden rekening-courantverhouding voor betalingen aan de instellingen. Tabel 6 geeft de verwachte ontwikkeling van de AMr weer voor 2020 en 2021. Het verschil tussen de begin- en eindstand van 2020 betreft het saldo van de gerealiseerde en verwachte liquiditeitsmutaties in het huidige jaar. Deze mutaties zijn nader toegelicht in bijlage 1 van deze brief. Op basis van de verwachte eindstand van 2020 is vervolgens met inachtneming van de verwachte mutaties in 2021 een inschatting gemaakt van de eindstand van 2021. Tabel 6 maakt in aanvulling op de verwachte eindstand van 2020 en 2021 inzichtelijk hoeveel liquide middelen de AMr minimaal moet bevatten uitgaande van de rekening-courant functie van de AMr. Het verschil tussen de verwachte eindstand en het minimumniveau wordt ook in tabel 6 vermeld.

Bedragen in EUR 1.000	**2020**	**2021**
Beginstand liquiditeitssaldo Algemene Mediareserve (jaar T)	56.511	38.241
Saldo van alle (verwachte) mutaties	-18.270	22.462

Liquiditeitssaldo Algemene Mediareserve (ultimo jaar T)	***38.241***	***60.703***
Minimumniveau Algemene Mediareserve	8.612	8.663
Saldo Algemene Mediareserve (verschil liquiditeitssaldo en minimumniveau)	**29.628**	**52.040**

Tabel 6: Liquiditeits- en het minimumsaldo van de Algemene Mediareserve

Slot

Met deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de nadere uitwerking van en aanvulling op artikel 15 (Media) uit de Rijksbegroting 2021 van het ministerie van OCW. Ik kijk uit naar de bespreking ervan met uw Kamer.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

Bijlagen

Onze referentie
25911566

Bijlage 1: Algemene Mediareserve

Deze bijlage geeft een nadere uitsplitsing van tabel 6 van paragraaf 6.3 (Algemene Mediareserve) van deze brief.

In de onderstaande tabel worden de mutaties van de AMr in 2020 en 2021 getoond, inclusief de aansluiting op de Rijksbegroting. De post 'Dotatie/onttrekking Algemene Mediareserve' is conform de Rijksbegroting 2021. De mutaties 'aanpassing raming Ster-inkomsten 2020' en 'aanpassing raming Ster-inkomsten 2021' is gebaseerd op de door de Ster ingediende ramingen voor 2020 en 2021 zoals beschreven in hoofdstuk 6 van deze brief. Andere mutaties betreffen onder anderen een bijdrage aan de grote sportevenementen van de landelijke publieke omroep en een bijdrage aan de aanvullende kosten van het Eurovisiesongfestival.

Ontwikkeling Algemene Mediareserve in 2020 (Bedragen in EUR 1.000)	
Verwacht saldo liquide middelen Algemene Mediareserve ultimo 2019	**56.511**
Dotatie/onttrekking Algemene Mediareserve volgens de Rijksbegroting 2021	31.618
Aanpassing raming Ster-inkomsten 2020	-16.200
Grote sportevenementen landelijke publieke omroep overgebleven middelen	-19.836
Bijdrage aan aanvullende kosten ESF van EUR 12,4 mln.	-12.400
Uitgegeven i.v.m. Schaderegeling landelijke publieke omroep	-777
Correctie CPI 2018 (1,6% i.p.v. 1,4%) landelijke publieke omroep	-1.174
Kosten afwikkeling 2.42-omroepen	-100
Uitgekeerd aan OHM	-50
Terugvorderingen frictiekosten en of surplussen regionale publieke omroepen	354
Terugvordering Frictiekosten SOM	248
Niet benodigd deel budget Samenwerkingsprojecten regionale publieke omroep	47
Verwacht saldo liquide middelen Algemene Mediareserve ultimo 2020	**38.241**
Dotatie/onttrekking Algemene Mediareserve volgens de Rijksbegroting 2021	18.476
Aanpassing raming Ster-inkomsten 2021	9.300
Grote sportevenementen landelijke publieke omroep overgebleven middelen	-5.145
Dekking indexering kasschuif van EUR 15 mln. uit de Algemene Mediareserve	-169
Verwacht saldo liquide middelen Algemene Mediareserve ultimo 2021	**60.703**

Tabel 1: Ontwikkeling Algemene Mediareserve in 2020 en 2021

Bijlage 2: Spoorboekje

Overzicht uitwerking maatregelen visiebrief

Wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008

Hieronder is een overzicht opgenomen van alle maatregelen uit de visiebrief die in het wetsvoorstel worden opgenomen.

Tijdpad: het grootste deel van de maatregelen uit de visiebrief is uitgewerkt in een wetsvoorstel[23] tot wijziging van de Mediawet 2008. Dit wetsvoorstel is op op 12 november 2020 aangenomen door de Tweede Kamer.

Versterken van de pluriformiteit

1. Andere legitimatiecriteria naast lidmaatschappen: in het wetsvoorstel is opgenomen dat omroepen in hun beleidsplan aangeven op welke manier zij, anders dan door lidmaatschappen, maatschappelijk zijn geworteld.
2. Een betekenisvolle ledenbijdrage: in het wetsvoorstel is de minimum ledenbijdrage verhoogd naar EUR 8,50.
3. Tussentijdse verantwoording over identiteit: in de Mediawet 2008 is al geregeld dat het media-aanbod van een publieke omroep de missie en identiteit van die omroep weerspiegelt. Hieraan wordt toegevoegd dat omroepen hierover jaarlijks rapporteren in het bestuursverslag.
4. Het verlagen van de ledeneis: in het wetsvoorstel is geregeld dat de ledeneis voor de omroeporganisaties met een (vaste) erkenning wordt verlaagd naar 100.000 leden. Voor de omroepen die op dit moment een voorlopige erkenning hebben, wordt de eis verlaagd naar 50.000 leden.
5. Verhouding garantiebudgetten: in het wetsvoorstel is een nieuwe verhouding voor het verdelen van de garantiebudgetten van de verschillende groepen omroeporganisaties geregeld. De verhoudingsgewijze verdeling wordt als volgt: samenwerkingsomroep 3, stand-alone omroep 2, huidig aspiranten 1.
6. Betere benutting buitenproducenten: om het percentage onafhankelijke producties in het Mediabesluit 2008 te kunnen verhogen naar 25% is in het wetsvoorstel de bandbreedte verruimd. Ook is geregeld dat de bestedingen voor media-aanbod dat betrekking heeft op sport en media-aanbod dat het karakter van een spel heeft, voortaan meetellen voor de berekening van het budgetpercentage onafhankelijke producties.

Flexibeler programmering en distributie

7. Aanpassen verplichting 3 lineaire televisienetten: in het wetsvoorstel is de verplichting voor de NPO om drie lineaire televisienetten te verzorgen aangepast.
8. NPO Start ook voor de regio: in het wetsvoorstel is geregeld dat media-aanbod van de regionale omroepen voortaan ook terug te zien kan zijn via NPO Start.

[23] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/35554

9. Sterke en onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek: in de publieke media-opdracht is verduidelijkt dat journalistiek een specifieke taak van de publieke omroep is.

Reclameluwe publieke omroep

10. Verkleinen afhankelijkheid van reclame: in het wetsvoorstel is geregeld dat er een wettelijke grondslag is voor het stapsgewijs reclameluw maken van de kanalen van de NPO. Ook regelt het wetsvoorstel een verbod op online reclame en reclame rondom kinderprogrammering voor de publieke omroep.

Versterken van de organisatie

11. Rol van het CvO: het CvO krijgt een versterkt adviesrecht bij de vaststelling van het concessiebeleidsplan en de Prestatieovereenkomst. Ook krijgt het CvO een adviesrecht bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting en programmaplannen.
12. Rol raad van toezicht: in het wetsvoorstel is geregeld dat de raad van toezicht en het CvO overleggen en dat de raad van toezicht werkt met gevoel voor het krachtenveld waarin de landelijke publieke omroep functioneert en rekening houdt met de belangen van de publieke omroepen.
13. Integrale verantwoording: de NPO rapporteert op grond van de Mediawet 2008 al over de realisering van de doelstellingen in zijn jaarlijkse Terugblik. Hieraan is toegevoegd dat verantwoording plaatsvindt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van die realisering.
14. Bundeling van toezicht: in het wetsvoorstel is geregeld dat het toezicht op de Governancecode van de NPO bij het Commissariaat wordt belegd. Dit omvat het toezicht op de Governancecode en het Beloningskader Presentatoren Publiek Omroep.
15. Sobere inrichting bestuurlijke organisatie: In het wetsvoorstel is geregeld dat de bestuurlijke inrichting van de NPO, RPO, landelijke en regionale publieke omroepen sober, doelmatig en evenwichtig is.

Versterken van de regio

16. Regionaal aanbod op landelijk aanbodkanaal: in het wetsvoorstel is de mogelijkheid geregeld voor de regionale omroepen om hun media-aanbod mede te kunnen ontwikkelen voor de landelijke aanbodkanalen. Dit is een belangrijke stap richting de realisatie van NPO Regio.

Mediabesluit 2008

Het Mediabesluit 2008 (hierna: Mediabesluit) zal worden gewijzigd om de volgende maatregelen uit te werken:

17. Verduidelijken taak NOS regionaal nieuws: in het Mediabesluit wordt aan de taken van de NOS ook het verzorgen van regionaal nieuws toegevoegd.
18. Scherper positioneren NTR: in het Mediabesluit worden de taken van de NTR aangescherpt.

Onze referentie
25911566

19. Vaststellen percentage onafhankelijke producties op 25%: in het Mediabesluit wordt het percentage voor onafhankelijke producties vastgesteld op 25%.
20. Uitwerken stapsgewijze afbouw reclame: in het Mediabesluit wordt de stapsgewijze afbouw van het aantal reclameminuten per jaar verder uitgewerkt met stappen van 1% per jaar

    Tijdpad: De wijziging van het Mediabesluit is in voorbereiding en zal na behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer worden afgerond.

Ministeriële regeling en subsidieregeling

21. Matiging bezoldiging: er wordt een ministeriële regeling opgesteld in overleg met de mediasector waarin een lager maximumsalaris wordt vastgelegd.

    Tijdpad: De regeling is gereed en geconsulteerd bij de betrokken partijen. Het streven is om deze regeling per 1 januari 2021 in werking te laten treden.

22. Versterking samenwerking regionale en lokale publieke omroepen: er is incidenteel EUR 15 mln. beschikbaar gesteld voor de jaren 2019-2021 voor verdere versterking van de samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen. Van deze middelen was EUR 6 mln. bestemd voor een verkenning naar de mate waarin en de wijze waarop lokale publieke (streek)omroepen kunnen bijdragen aan de professionalisering van het lokale omroepveld—en daarmee aan de verbetering van de nieuwsvoorziening op lokaal (en regionaal) niveau. Op basis van een pilotregeling konden streekomroepen en lokale publieke omroepen aanvragen bij het SvdJ in dienen. Zo’n EUR 3 mln. is reeds bestemd voor dit doel. Van de laatste EUR 3 mln. is uiteindelijk EUR 2 mln. herbestemd voor de COVID-steunmaatregelen voor de lokale mediasector. De verkenning, of pilot, kan in een iets aangepaste vorm toch doorgang vinden. De overige EUR 9 mln. is bedoeld voor verdere versterking van de samenwerking tussen regionale en lokale omroepen. Van de overige EUR 9 mln. is in 2020 EUR 4,5 mln. ingezet voor het Tijdelijke Steunfonds voor Lokale Informatievoorziening in het kader van COVID-steunmaatregelen. De bedoeling is dat de resterende EUR 4,5 mln. in 2021 wordt ingezet voor de versterking van de samenwerking tussen de regionale en lokale omroepen. Het overleg daarover met de NOS, RPO en NLPO is nog gaande.

Onderzoek

Voor een aantal maatregelen geldt dat eerst onderzocht zal worden of en hoe deze maatregelen verder kunnen worden uitgewerkt.

23. Reguleren van de distributievergoeding: Het kabinet kondigde aan te onderzoeken of de distributievergoeding die distributeurs aan de NPO betalen voor de doorgifte van zijn diensten gereguleerd kan worden, met als doel dat de totstandkoming van de vergoeding transparanter wordt en bijdraagt aan een eerlijke vergoeding voor de publieke omroep.

    Tijdpad: Het onderzoeksrapport is op 14 september jl. aan de Kamer gestuurd en de beleidsreactie is opgenomen in paragraaf 1.1. van de

mediabegrotingsbrief.

24. Het geven van *prominence* aan apps van de NPO: er zal worden onderzocht of in de wet geborgd kan worden dat de apps van de NPO een duidelijk zichtbare positie hebben, de zogenoemde *due prominence*.

    Tijdpad: het onderzoek zal eind 2020 worden opgestart.

Concessiebeleidsplan en Prestatieovereenkomst NPO

De volgende maatregelen worden uitgewerkt in het eerstvolgende concessiebeleidsplan van de NPO en de Prestatieovereenkomst die met de NPO zal worden opgesteld naar aanleiding van het concessiebeleidsplan van de NPO.

25. Kritische bezinning op kanalen: Hier wordt overleg over gevoerd met de NPO in aanloop naar het concessiebeleidsplan van de NPO.
26. Ruimte voor omroepen: Ruimte voor interactie met publiek en voor het eigen merk zal worden uitgewerkt in overleg met de publieke omroepen en de NPO.
27. Meer inspraak makers: hier zal invulling aan worden gegeven door de NPO en de omroepen.
28. Voorwaarden voor NPO Start Plus aanscherpen: dit zal worden meegenomen na de evaluatie van NPO Start Plus. In het concessiebeleidsplan zal de NPO aangeven op welke manier hij verder wil met NPO Start Plus. Zie paragraaf 2.3. van de mediabegrotingsbrief voor nadere toelichting.

    Tijdpad: het concessiebeleidsplan van de NPO is ingediend. Mede op basis van het concessiebeleidsplan wordt vervolgens (in 2021) een Prestatieovereenkomst voor de duur van het concessiebeleidsplan gesloten met de NPO.

Versterking Nederlands cultureel audiovisueel aanbod

29. Integratie CoBo met Filmfonds: Uit het advies van de Raad voor Cultuur over de AV-sector volgt dat de positie van het Nederlandse culturele audiovisuele aanbod dient te worden versterkt. Hierbij gaat het zowel om de *ontwikkeling* en *productie* van Nederlandse dramaseries, films en documentaires als om *toegankelijkheid* en *zichtbaarheid* ervan. Om de publieke middelen die hiervoor worden aangewend zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten is OCW een traject gestart, samen met NPO/CoBO en het Filmfonds, onder de noemer 'Krachtenbundeling'. Inzet is om voor de volgende concessieperiode tot een convenant te komen tussen de NPO en het Filmfonds. Het overhevelen van de jaarlijkse OCW-bijdrage van CoBO naar het Filmfonds is onderdeel van dit traject.

30. Voor specifieke genres (drama, film, documentaires) directe toegang tot de NPO en een hoger minimumpercentage: Samen met de publieke omroep is een traject gestart om de samenwerking van de buitenproducenten tot de publieke omroep te verbeteren. Daarbij gaat het

om samenwerking, transparantie, toegang en contractering tussen voornoemde partijen. In het kader van transparantie wordt onder meer gekeken naar de grondslag van het percentage onafhankelijke producties. Het streven is om nog dit jaar te komen tot een samenwerkingscode tussen de NPO en de buitenproducenten.

Implementatie herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn (AVMSD)

31. Beschermen van kinderen: in het wetsvoorstel ter implementatie van de AVMSD worden regels met betrekking tot bescherming van minderjarigen ook van toepassing verklaard voor online media-aanbod.

    Tijdpad: het wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer. De wet is op 1 november 2020 in werking getreden.

Samenwerkingsagenda Nederlandse mediasector

32. Basisnieuwsvoorziening NOS: een aantal mediapartijen werkt met elkaar uit of er een publieke en onafhankelijke basisnieuwsvoorziening kan worden gerealiseerd.
33. Bundeling Nederlands audiovisueel media-aanbod: een aantal mediapartijen werkt met elkaar uit hoe al het Nederlands media-aanbod op één platform kan worden aangeboden.

Tijdpad: in juli 2019 is een start gemaakt met een Samenwerkingsagenda tussen publieke en commerciële mediabedrijven, distributiepartijen en de overheid. Inmiddels is gebleken dat een herprioritering nodig is van de acties in de Samenwerkingsagenda, dit is mede ingegeven door de nieuwe realiteit met de coronacrisis. Er is voor gekozen om door te gaan met de tafels waarop voldoende voortgang is geboekt, waaronder de tafel over de basisnieuwsvoorziening. De deelnemende partijen blijven elkaar spreken in het kader van grote strategische thema’s.

Maatregelen die in overleg met de sector worden vormgegeven

34. NPO Regio: Op termijn wordt het derde net omgevormd tot een kanaal waarvan het zenderprofiel overwegend gericht is op aanbod met een regionaal karakter, NPO Regio.

    Tijdpad: Met betrekking tot NPO Regio starten de landelijke en regionale omroepen per 1 januari 2021 met een aaneengesloten blok regionale programmering van twee uur op NPO2, tussen 18.00 uur en 20.00 uur. Dit blok bestaat uit een editie van het NOS Journaal gericht op regionaal nieuws verzorgd door het reeds bestaande Bureau Regio, aanbod van de regionale publieke omroepen en programmering met een regionaal karakter van de landelijke publieke omroepen, al dan niet in coproductie met regionale omroepen. De Kamer is op 8 juli 2020 per Kamerbrief over

dit plan geïnformeerd.

35. <u>Andere legitimatiecriteria naast lidmaatschappen</u>: er wordt gezocht naar betekenisvolle legitimatiecriteria naast lidmaatschappen die in zullen gaan bij de erkenningsperiode in 2027.

    Tijdspad: er zijn gesprekken gevoerd met onderzoekers en met de beleidsvoorbereiders van de omroepen. In december zal een eerste expertsessie plaatsvinden. Streven is om een voorstel voor legitimatiecriteria gereed te hebben in de tweede helft van 2021.

36. <u>Bestuurlijke samenwerking / samengaan NTR en NOS, zonder inhoudelijke fusie</u>: deze maatregel wordt uitgewerkt in overleg met de NTR en de NOS.

    Tijdpad: De NTR en de NOS gaan starten met een alliantie.

37. <u>Vergroten doelmatigheid</u>: Het doel is te komen tot een duurzame dekking van het verschil tussen het kostenniveau en het beschikbare budget van de landelijke publieke omroep. Maatregelen zijn noodzakelijk vanwege de structurele daling van de Ster-inkomsten sinds 2016. Ten aanzien van besparingen op overhead baseren de NPO en het CvO zich op een onderzoek dat in 2018 door Boston Consulting Group is uitgevoerd naar besparingsopties inzake overhead. Met NPO en het CvO zijn aanvullende besparings- en inkomstenopties verkend. Deze worden door hen nader onderzocht en uitgewerkt.

    Tijdpad:
    Naar aanleiding van het advies van de evaluatiecommissie landelijke publieke omroep[24] en het rapport 'Hilversum in beeld' van de Algemene Rekenkamer is de NPO een traject gestart onder de noemer 'Doelmatigheid en Transparantie'. Ook de pitchmodule wordt daarin meegenomen.

38. <u>Bundelen inkomstengenererende activiteiten</u>: Onderzoeken van Twynstra Gudde en Ernst & Young constateren dat er sprake is van vele verschillende inkomstenstromen, maar dat het ontbreekt aan integrale sturing en beheersing. Dit kan bereikt worden door bundeling van inkomstengenererende activiteiten.

    Tijdpad: Hier worden gesprekken met de NPO over gevoerd.

[24] Zie voor dit rapport: https://over.npo.nl/download/nl/667

VNG

EXPERTISETEAM VITALISERING LOKALE JOURNALISTIEK

Wachten kan niet meer

Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid



Voorwoord

De journalistieke aandacht staat bij veel gemeenten onder druk. Bij inwoners bestaat belangstelling voor lokaal nieuws, maar de bereidheid om daarvoor te betalen neemt af. Bij regionale dagbladredacties werken 50% minder journalisten dan 20 jaar geleden. Bij de huis-aan-huisbladen werkt bijna geen enkele journalist in dienstverband meer.

Voor het functioneren van de lokale democratie (informatiefunctie en waakhondfunctie) is vitale journalistiek onontbeerlijk. Dat gaf de VNG aanleiding om een Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek in het leven te roepen en het team te verzoeken een handreiking aan te bieden met aanbevelingen voor een duurzaam lokaal en regionaal mediabestel voor de 21e eeuw vanuit het perspectief van een sterke lokale democratie. En daarbij rekenschap te geven van de rol van actuele mogelijkheden, zoals sociale media en burgerjournalistiek. Een mooie gelegenheid om 'het veld', vanuit eigen expertise en ervaring, een advies aan de gemeenten te laten uitbrengen! De voorzitter van de VNG, Jan van Zanen, drong bij de installatie van het team aan om op korte termijn een kick-off te doen op een of meer onderdelen van een toekomstig mediabestel op lokaal niveau.

Het Expertiseteam mocht ruim gebruik maken van elkaars ervaring, wetenschap en onderzoek in de actuele wereld van de journalistiek. Het team stelt in de handreiking vast dat we niet op de markt kunnen vertrouwen dat het wel goed komt. En ook dat gemeenten wel een communicatiebeleid voeren, maar niet of weinig doen aan mediabeleid. Hoogstens aandacht aan de lokale omroep en dan nog beperkt. En dat aan vitale journalistiek andere eisen mogen worden gesteld dan aan burgerjournalistiek. Ook komt de vraag naar het hoe aan de orde. Als gemeente draag je samen met het Rijk stelselverantwoordelijkheid voor een goed functioneren van de lokale democratie. Maar hoever mag je bemoeienis gaan met de journalistiek? Naar mijn mening dringt het Expertiseteam terecht aan op urgentie om een lokaal mediabeleid vorm te geven. De handreiking biedt daartoe handvatten.

De coronapandemie heeft de spoedige verschijning van de rapportage niet bevorderd. Bepaalde ons echter weer wel bij het belang van lokale journalistiek. Met het ministerie van OCW ondersteunden veel gemeenten de plaatselijke media om te blijven verschijnen.

Als voorzitter van het Expertiseteam wil ik alle deelnemers en ondersteuners bijzonder dankzeggen voor hun professionele bijdragen tijdens besprekingen en ook voor de schriftelijke inbreng die zij hebben geleverd.

Van harte hoop ik dat colleges van B en W en gemeenteraden binnenkort de aanbevelingen van het Expertiseteam ter harte nemen en daarmee in hun eigen omstandigheden concreet aan de slag gaan!

Bort Koelewijn,
Voorzitter Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek.

Inhoudsopgave

Management samenvatting

Het Expertiseteam onderzoekt in opdracht van de VNG wat de gemeente zelf kan doen om lokale media en lokale journalistiek te steunen. De achtergrond is een aantoonbaar moeilijke positie waarin deze vorm van journalistiek zich bevindt en het belang dat aan journalistiek voor de lokale democratie wordt gehecht. (Hoofdstuk 1)

Lokale media staan sterk onder druk, kranten hebben te maken met een afkalvend abonneebestand terwijl digitale verdienmodellen nog in ontwikkeling zijn. Lokale omroepen verkeren in een financieel moeilijke positie. Bij huis-aan-huisbladen heeft zich een sterke sanering voorgedaan waardoor het aantal titels afnam. Nieuwe spelers – bijvoorbeeld lokale online nieuwssites – zijn kwetsbaar en weinig stabiel. Het online gebruik van nieuws neemt sterk toe maar de gebruikers krijgen doorgaans weinig verdieping en achtergronden voorgeschoteld. Het aantal journalisten bij lokale media neemt af. Jongeren worden maar moeilijk bereikt. Vooral in kleinere gemeenten is de journalistieke aandacht voor de lokale politiek beperkt. (Hoofdstuk 2)

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen gemeentelijk communicatie- en mediabeleid, gemeenten moeten zich van dat onderscheid bewust zijn en dat beleid ook expliciet maken. Daarnaast heeft de gemeente een eigen verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het stelsel van de lokale democratie en kan daartoe verschillende instrumenten inzetten. (Hoofdstuk 3)

Breng als gemeente het eigen medialandschap in kaart. Wat zijn de sterke en zwakke punten en hoe ontwikkelt het landschap zich? Formuleer uitgangspunten over hoe de positie van de onafhankelijke journalistiek gezien wordt. Het Expertiseteam stelt voor dat als een *merit good* te beschouwen. (Hoofdstuk4)

In de praktijk heeft de gemeente een aantal mogelijkheden om het geformuleerde mediabeleid in praktijk te brengen, variërend van bekostigen van de lokale publieke omroep tot het instellen van een eigen mediafonds. Concreet gaat het om de bekostiging van de lokale omroep, doelfinanciering, advertentiebeleid, gemeentelijke bekendmakingen, een redactiekracht-model, de instelling van regionale mediacentra, mediafondsen, het stimuleren van innovatie, het creëren van en plek voor debat en educatie en het nadenken over de portefeuilleverdeling. Daarnaast kunnen randvoorwaarden voor het beleid worden vastgesteld. (Hoofdstuk 5)

Gemeenten krijgen te maken met belangrijke beleidsaanpassingen in de komende periode. Voor het media- en communicatiebeleid is de 'Wet elektronische publicaties' van belang. Daarnaast wacht nog steeds de Wet open overheid (Woo) op parlementaire behandeling. Vorig jaar publiceerde de VNG 'Gemeenten 2024' met o.a. participatie van burgers en versterking van de lokale democratie centraal. Het Expertiseteam pleit ervoor deze inzichten van toepassing te verklaren op het media- en communicatiebeleid. Als laatste vragen we aandacht voor een toekomstgerichte scenario-studie die de contouren schetst van de media-ontwikkelingen in dit decennium. (Hoofdstuk 6)

Naast mogelijkheden voor lokale overheden zijn er landelijke, provinciale en internationale voorbeelden van regelingen die de lokale journalistiek ondersteunen. (Hoofdstuk 7)

1 De Opdracht

Het Expertiseteam onderzoekt in opdracht van de VNG wat de gemeente zelf kan doen om lokale media en lokale journalistiek te steunen. De achtergrond is een aantoonbaar moeilijke positie waarin deze vorm van journalistiek zich bevindt en het belang dat aan journalistiek voor de lokale democratie wordt gehecht.

Een handreiking voor gemeenten

Lokale journalistiek is de zuurstof die een florerende gemeenschap nodig heeft volgens de VNG, maar de werkelijkheid is minder poëtisch Thomas Bruning, Algemeen secretaris van de Nederlandse Vereniging van Journalisten/NVJ, zei in februari 2018:
"In de gemiddelde Nederlandse gemeente ontbreekt het eenvoudigweg aan journalistieke menskracht om redelijkerwijs de politieke agenda te volgen, thema's die in wijken spelen te signaleren en de handel en wandel van gemeente, politici en lokale organisaties volwaardig te monitoren. En daarbij een behapbare en relevante selectie te presenteren aan het lokale publiek."

Het VNG-bestuur heeft in aansluiting op deze en soortgelijke signalen het doel voor een 'Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek' als volgt geformuleerd:
"Het mediabestel is volop in ontwikkeling. Minister Slob van OCW/BVOM wil het huidige mediabestel zelfs ingrijpend wijzigen. Dit raakt eveneens aan de plek en positie van het lokale mediabestel, die van evident belang zijn voor het functioneren van de lokale democratie (informatiefunctie, waakhondfunctie). Er is al veel geschreven over de noodzaak tot verandering van het lokale (omroep)bestel.
Relevante vraag op hoofdlijnen is hoe een duurzaam lokaal en regionaal mediabestel er op termijn uit moet komen te zien. Hoe zorgen we voor een sterk lokaal en regionaal bestel voor de 21ste eeuw vanuit het perspectief van een sterke lokale democratie? Waar moet nu al op ingezet worden? Wat voor financiering is hiervoor nodig? Hoe betrek je hier nieuwe ontwikkelingen (burgerjournalistiek, sociale media, etc.) bij?
Het zou mooi zijn als het VNG-Expertiseteam op korte termijn een kick-off kan doen op een of meerdere onderdelen van het toekomstig mediabestel op lokaal niveau. De activiteiten zouden moeten zijn ingestoken vanuit het perspectief van een sterk nieuw mediabestel. Misschien moet het team hiervoor eerst wel beginnen met een inventarisatie naar het huidige gebruik van lokale media door inwoners en dat wat gemeenten op dit vlak doen."

Het Expertiseteam aanvaardde de volgende tweeledige opdracht van de VNG:
1 Een handreiking bieden aan gemeenten voor hun mediabeleid binnen de huidige wet- en regelgeving richting de 'gevestigde' commerciële en non-profit organisaties (met name lokale/regionale kranten en omroepen, huis-aan-huis bladen) én in relatie tot de 'nieuwe' en non-formele aanbieders (burgerjournalistiek, sociale media o.a. vloggers, ict-toepassingen zoals datamining, internationale partijen).
2 Aanbevelingen doen aan het Rijk voor veranderingen in de wet- en regelgeving plus de daaraan gekoppelde landelijke bekostiging met het oog op een eigentijds mediabestel, ook op lokaal niveau. De rol van de provincies en Europa daarbij ook in ogenschouw nemen.

In dit rapport ligt de nadruk op aanbevelingen aan gemeenten.

Het belang van lokale journalistiek

Voor het Expertiseteam staat voorop dat informatievoorziening door de lokale journalistiek en media noodzakelijk is. Onafhankelijk en betrouwbaar zijn daarbij de sleutelwoorden. Het gaat ook om de functie als waakhond voor de lokale democratie en als verbinder van groepen in de samenleving. Signaleren, onderzoeken en analyseren zijn eveneens relevante aspecten.

De noodzaak van continuïteit bij lokale media werd door het kabinet aan het begin van de coronaperiode onderkend. Journalistiek kwam op de lijst met cruciale beroepen.
Er kwam tevens een tijdelijk steunfonds ter compensatie van wegvallende inkomsten bij lokale media. Het gaat in totaal om € 35 miljoen rijksgeld. Onderzoeksbureau AEF becijferde in juli 2020 in opdracht van de VNG dat lokale media met wie gemeenten een financiële relatie hebben in 2020 naar schatting vanwege corona € 6,1 tot € 9,8 miljoen tekort zullen komen.

Wet elektronische publicaties (WEP)

Lokale overheden hebben vanaf medio 2021 een belangrijke financiële sleutel in handen. Door de Wet elektronische publicaties houden zij vanaf volgend jaar structureel € 12,2 miljoen over, het saldo van het bedrag dat zij tot op heden besteedden aan gemeentelijke bekendmakingen o.a. in dag- en nieuwsbladen plus huis-aan-huis bladen min de kosten van de nieuwe digitale procedure. Het Expertiseteam raadt gemeenten thans dringend aan om dit geld te blijven aanwenden voor onafhankelijke journalistiek en media.

Rijksoverheid moet stappen zetten

Ook het vervolgadvies van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur gaat in op de positie van lokale media. In hun advies 'Publieke waarden en lokale media' zullen de Raden de manier evalueren waarop de lokale media op dit moment georganiseerd zijn en burgers bereiken. De aanbevelingen van het Expertiseteam en het vervolgadvies van de Raden zouden bij het Rijk moeten leiden tot de beleidsmatige financiële en organisatorische doorbraak waar al jaren bij de lokale media en overheden tevergeefs op wordt gewacht.

Samenstelling Expertiseteam

Gemeente/VNG

- Drs. Mr. Bort Koelewijn, CU-burgemeester Kampen/VNG-ambassadeur lokale omroepvernieuwing/deskundige mediarecht (onafhankelijk voorzitter).

Journalistiek

- Thomas Bruning, algemeen secretaris Nederlandse Vereniging van Journalisten.
- Flip van Willigen, directeur 1Twente, stationsmanager Newsroom Twente van dagblad Tubantia en lokale omroep 1Twente, per 15-9-18 tevens secretaris OLON.
- Eeva Liukku, hoofdredacteur Vers Beton: online tijdschrift voor journalistiek en opinieover Rotterdam.
- Dr. Klaske Tameling, journalistiek strateeg BNNVARA (2019), zendermanager NPO radio1 (2020).

Onderzoek/Wetenschap

- Prof. Dr. Jaap de Jong, hoogleraar Journalistiek en Nieuwe Media, Universiteit Leiden.
- Dr. Piet Bakker, tot 2018 Lector Massamedia en Digitalisering binnen het lectoraat Crossmediale Kwaliteitsjournalistiek, Hogeschool Utrecht.
- Eppo van Nispen tot Sevenaer, algemeen directeur Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid.

Adviseur

- René van Zanten, directeur Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

Voorbereidende ondersteuning

- Quint Kik MA, onderzoeker/onderzoekscoördinator SvdJ.
- Kim de Vries MSc, trainee VNG.
- Sander Turenhout, stagiaire ministerie van BZK.

Secretariaat

- Drs. Lydia Jongmans, VNG.
- Jornt van Zuylen MA, VNG (tijdelijk).

2 Probleemanalyse, het lokale medialandschap

Lokale media staan sterk onder druk, kranten hebben te maken met een afkalvend abonneebestand terwijl digitale verdienmodellen nog in ontwikkeling zijn. Lokale omroepen verkeren in een financieel moeilijke positie. Bij huis-aan-huisbladen heeft zich een sterke sanering voorgedaan waardoor het aantal titels afnam. Nieuwe spelers – bijvoorbeeld lokale online nieuwssites – zijn kwetsbaar en weinig stabiel. Het online gebruik van nieuws neemt sterk toe maar de gebruikers krijgen doorgaans weinig verdieping en achtergronden voorgeschoteld. Het aantal journalisten bij lokale media neemt af. Jongeren worden maar moeilijk bereikt. Vooral in kleinere gemeenten is de journalistieke aandacht voor de lokale politiek beperkt.

Journalistiek, meer dan informeren en registeren

Gemeenten hebben financieel te maken met de lokale publieke omroepen vanwege de verplichte financiering. Maar het lokale medialandschap is veel rijker dan dat: er zijn huis-aan-huisbladen, regionale kranten, een regionale omroep, lokale nieuwswebsites en in sommige gemeenten commerciële lokale omroepen en betaalde nieuwsbladen. Deze media zijn actief op verschillende kanalen: print, radio, tv, internet en sociale media.

Media met journalistieke ambities hebben een gerichte beleidsmatige koers: ze coveren relevante thema's die lokaal spelen via een professionele bedrijfsvoering, de redactie opereert onafhankelijk en weet zich beschermd door een redactiestatuut.

Journalist is geen beschermd beroep maar dat betekent niet dat er niet professioneel wordt gewerkt. Er zijn journalistieke opleidingen en het beroep kan bogen op een rijk scala aan codes en professionele richtlijnen waarbij waarheidsgetrouwheid, divers brongebruik, bronbescherming, onafhankelijkheid en faire verslaglegging door gebruik te maken van hoor en wederhoor, gewaarborgd zijn. Journalistiek omvat het signaleren, verzamelen, rapporteren, controleren, onderzoeken en analyseren van nieuws. Naast weergeven en duiden van de feiten doorgeven is er ook ruimte voor opinie en commentaar.

Journalistiek – ook op lokaal terrein – is niet alleen informeren en registeren. De aanduiding 'waakhond van de lokale democratie' is een te smalle invulling alhoewel onderzoek en analyse belangrijke aspecten zijn. Ook verbinden is lokaal een belangrijk aandachtspunt: door lokaal nieuws krijgen mensen het idee dat ze meer met elkaar gemeen hebben dan louter de plaats waar ze wonen. Gemeenschapszin en een gedeelde identiteit worden hierdoor sterker. (zie ook bijlage 3).

Onderzoeken naar lokale medialandschappen

Onderzoek naar lokale medialandschappen gebeurde o.a. door de Universiteit Nijmegen, Universiteit van Amsterdam, Universiteit Leiden, Hogeschool Utrecht, Hogeschool Windesheim, Commissariaat voor de Media en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Soms betrof het heel Nederland, in andere gevallen een regio of gemeente. In veel gevallen ging het om aanbod c.q. inventarisatie van kanalen (beschikbare media), in enkele gevallen werd ook de inhoud van die media aan een analyse onderworpen. Daarnaast zijn er onderzoeken naar bereik.

Zie ook: 'Reader Lokale & Nationale Journalistiek, achtergrondmateriaal en algemene documenten' die ten behoeve van het Expertiseteam is samengesteld.

Diversiteit is 'optisch bedrog'

Op het eerste gezicht kunnen Nederlanders volgens een onderzoek van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (Bakker & Kik, 2019) kiezen uit een divers lokaal media-aanbod van kranten, radio, televisie en websites. Op het tweede gezicht blijkt dat optisch bedrog. Media hebben het namelijk moeilijk en het gebruik van printmedia en omroepen staat onder druk. De traditionele spelers slagen er nauwelijks in om een jong publiek te bereiken. Noch digitale media zoals de websites van kranten en omroepen, noch zelfstandige, hyperlokale nieuwssites lijken het gat op te vullen. De kennis over de nieuwe spelers laat echter te grote lacunes zien om daar definitieve uitspraken over te doen. Uit de beschikbare gegevens over de inhoud van lokale media wordt duidelijk dat de diversiteit betrekkelijk gering is, dat in het brongebruik een eenzijdig accent wordt gelegd en dat er weinig ruimte is voor duiding en onderzoek.

In het onderzoek naar de mediasituatie in Zuid-Holland (De Jong & Koetsenruijter, 2019) wordt geconstateerd dat er een verschuiving is van print naar digitaal en van betaald naar gratis nieuws. Daarnaast is een fragmentarisering van het medialandschap waarneembaar qua platformen, formats en media. Deze ontwikkelingen hebben een ongunstige invloed op de kwaliteit en diepgang van de journalistiek. Grotere gemeenten worden in kwantitatief opzicht redelijk goed bediend. Kleinere gemeenten zien zich geconfronteerd met een afnemend nieuwsaanbod. Ondanks de groei in de online nieuwsvoorziening is print nog steeds de kurk waarop dagbladuitgevers drijven. Kleinere nieuwsorganisaties zijn over de gehele linie krap bestaft en drijven deels op vrijwilligers. Een belangrijk deel van de lokale publieke omroepen in de provincie staat op omvallen. Onderzoekers vragen zich af of een zo belangrijke maatschappelijke functie afhankelijk moet zijn van zulke beperkte budgetten en zoveel vrijwilligers. In Zuid-Holland wordt een slinkend aantal professionele journalisten maar een groeiend aantal communicatieprofessionals waargenomen. Het op het eerste gezicht ruime aanbod kan niet verbloemen dat de kwaliteit vaak te wensen overlaat. De behoefte aan ondersteuning b.v. via redactiekracht, een mediacentrum of een journalistiek fonds wordt door de meeste ondervraagden in het onderzoek onderschreven.

Door consumenten wordt nog steeds veel belang aan lokale media en lokaal nieuws gehecht, in een onderzoek rond de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 werd geconstateerd: "Het publiek van regionale en lokale media behoort tot de meest geïnteresseerde nieuwsconsumenten. Burgers die nieuws consumeren, hebben meer vertrouwen in politiek; burgers die daarbij ook lokaal nieuws consumeren, zijn ook meer geïnteresseerd in de lokale politiek" (Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, 2018).

Minder verdieping

Maar liefst 93% van de inwoners van de vier grote steden is geïnteresseerd in lokaal nieuws. (Kik, Medendorp & Ruigrok, 2019). Het mediagebruik in deze steden verschuift naar online en naar gratis nieuws. Bij hoogopgeleide jongeren tussen 16-35 jaar is het online gebruik 70%, terwijl nog maar 5% een krant leest. De onderzoekers constateren dat de groep die vooral online nieuws consumeert minder verdieping meekrijgt dan wie vooral naar de radio luistert, tv kijkt of de krant leest.

In steeds meer gemeenten wordt de rol van de journalistiek marginaal. Onderzoeken van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2015) bevestigen dit. Maar ook cijfers over de omvang van lokale en regionale redacties die de beroepsvereniging van journalisten bijhoudt, spreken volgens haar boekdelen. Bij regionale dagbladredacties werken 50% minder journalisten dan 20 jaar geleden, bij de huis-aan-huisbladen werkt bijna geen enkele journalist in dienstverband meer en de freelancers, die nu lokaal verslag doen, ontvangen daarvoor amateurtarieven. In sommige grote steden in Nederland, zoals Almere, is überhaupt geen journalistieke redactie van redelijke omvang meer te vinden.

Lokale politici hebben wel hun weg gevonden naar Twitter en Facebook, maar dat is geen vervanging voor onafhankelijke journalistieke informatie. Regionale omroepen berichten op gemeenteniveau alleen over grote incidenten, lokale omroepen ontstijgen slechts in enkele gemeenten het vrijwilligersniveau. Het 'uitgeversverdienmodel', dat met flinke advertentie-opbrengsten een ruim bezette regionale redactie garandeerde en goed gelezen kranten, is met de komst van internationale digitale spelers als Facebook en Google in de verdrukking gekomen. Gevolg is dat de burger vaak over een overvloed aan informatie beschikt, maar per saldo matig geïnformeerd achterblijft.

Het lokale medialandschap

Regionale dagbladen

Bij NDP Nieuwsmedia zijn 19 regionale dagbladen aangesloten. De Belgische uitgevers Mediahuis en DPG beheersen de markt. De Noordelijke Dagblad Combinatie (NDC), eigenaar van Leeuwarder Courant, Dagblad van het Noorden en Friesch Dagblad staat op het punt overgenomen door het Belgische Mediahuis waardoor hun gezamenlijke marktaandeel tot zo'n 95% stijgt. Mediahuis is eigenaar van Noordhollands Dagblad, Leidsch Dagblad, Haarlems Dagblad en Gooi- en Eemlander (betrekken hun niet-landelijke nieuws van De Telegraaf en delen één hoofdredacteur) plus De Limburger. DGP is eigenaar van Het Parool en de voormalige Wegener-kranten De Gelderlander, Tubantia, De Stentor, BN De Stem, Brabants Dagblad, Eindhovens Dagblad en PZC die net als AD-edities UN, Rotterdams Dagblad, Haagsche Courant, De Dordtenaar, Amersfoortse Courant en het Groene Hart hun niet-landelijke nieuws van het AD krijgen. Daarnaast geeft de BDU de Barneveldse Krant uit.

De printoplage van alle dagbladen daalde sinds 2000 met bijna 50% tot onder de 2 miljoen, ongeveer de helft is regionaal. Elke krant wordt door iets meer dan twee mensen gelezen. Tweederde van de lezers is ouder dan 50 jaar. Digitaal zit er meer muziek in het bereik, de verkoop van digitale kranten neemt toe, maar dat aandeel is bij regionale bladen bescheiden. Het bezoek aan websites groeit, dagelijks bezoeken 1,1 miljoen mensen een website van een regionale krant, gemiddeld bezoeken gebruikers de website van de regionale krant twee à vier keer per maand.

De exploitatie van regionale dagbladen is volgens publicaties van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek minder florissant dan die van landelijke titels, hoewel er nog steeds positieve resultaten worden gerealiseerd. De totale redactiekosten in ons land voor de bij de NDP Nieuwsmedia aangesloten 28 dagbladen was in 2003 € 485 miljoen. Over 2018 is dit € 287 miljoen (Behrens & Brouwer, 2018). De daling van de redactiekosten suggereert volgens SEO dat de nieuwsredacties inkrimpen. Er is geen uitsplitsing voorhanden naar gemeenten of regio's en ook niet naar aantal fte. Wat wel zeker is (landelijk en regionaal samen) dat het aantal redactionele fte's is gedaald van 4.400 in 2003 naar ruwweg 2.800 in 2015

De sector kenmerkt zich in de afgelopen decennia door oplage-verlies, concentratie van uitgevers, samenvoeging van titels en edities, ontslagen en saneringen, een ouder worden lezersbestand en een zich moeizaam ontwikkelend digitaal businessmodel. Het digitale bereik neemt wel sterk toe.

Nieuws- en huis-aan-huisbladen

In Nederland worden ongeveer 400 lokale huis-aan-huisbladen uitgegeven. Ruim 80% van de Nederlanders leest jaarlijks eenmaal of vaker zo'n blad, rond de 50% doet dat wekelijks. Oudere lezers domineren.

In 2020 verschijnen in Nederland nog 26 betaalde lokale nieuwsbladen met een gezamenlijke oplage van 134.000. Het aantal betaalde nieuwsbladen is sinds de eeuwwisseling gehalveerd.

De oplage van huis-aan-huisbladen zou thans zo'n 8 miljoen zijn, in 2010 was dat nog 14 miljoen. Bij huis-aan-huisbladen is het aantal titels en uitgevers sterk geslonken de afgelopen jaren door concentratie en samenwerking tussen uitgevers. Journalistiek is er fors gesaneerd. Er werken nu zo'n 4.000 mensen voor deze bladen, niet allemaal journalisten (afgezien van de 30.000 bezorgers).

Regionale omroep

Alle 12 provincies hebben een regionale omroep met radio, televisie en website. In Zuid-Holland zijn er twee. Het gemiddelde marktaandeel van regionale radio is in 2019 onder 10% gezakt. In noordelijke provincies is dat aandeel twee keer zo hoog, in de Randstad aanzienlijk lager. Het bereik van regionale televisie is ongeveer 30% (2019).

Het marktaandeel van regionale radio daalt, net als het bereik van de tv. Digitaal zien ze het bereik stijgen. De sector heeft te maken gemaakt met bezuinigingen waardoor het personeelsbestand is afgenomen. Tussen 2007 en 2017 daalde dat met 20% tot bijna 1.200 fte. De bekostiging door het Rijk aan de 13 regionale omroepen is thans ongeveer € 140 miljoen per jaar.

Lokale omroep
Eind 2019 waren er 243 lokale publieke omroepen die actief zijn in 342 gemeenten. De meeste gemeenten hebben een lokale omroep die uitzendt op radio en/of tv. Daarnaast is er vaak een website. Bij lokale omroepen werken zo'n 500 betaalde krachten en zijn 20.000 vrijwilligers actief.

In 2014 werd voor het laatst een breed onderzoek gedaan naar het bereik van lokale omroepen. Ruim 20% van de bevolking zag minstens eens per week de lokale tv, 12% luisterde wekelijks weleens naar de lokale radio. Het weekbereik van de website lag op 14%. Op alle gebieden domineerden oudere gebruikers. Eind 2019 zijn 6 omroepen nader onderzocht die volgens de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen/NLPO een lokaal toereikend media-aanbod aanboden. De gemiddelde cijfers van het weekbereik van deze 6 lokale publieke omroepen onder inwoners van 18 jaar en ouder zijn 25% overall, 15% televisie, 11% radio en 6% website.

Lokale omroepen zijn zeer heterogeen, ook op het gebied van bereik. Dit hangt vaak samen met de professionaliteit van de betreffende lokale omroep, die voor een groot deel weer afhankelijk is van de, overigens sterk wisselende, bekostiging door de gemeenten. Het bereik varieert van bijna niets tot een weekbereik van zelfs wel 50% van de bevolking. Ook qua gemeentelijke financiering zijn er grote verschillen, het 'normbedrag' van ± € 1,30 per huishouden wordt in veel gevallen wel gehaald. Daarnaast krijgen sommige omroepen extra geld, in sommige gevallen is dat gekoppeld aan een 'prestatieverplichting' dat wil zeggen een bepaald type activiteit. Ook zorgt de gemeente soms voor huisvesting, extra financiering op projecten of betaalt zij de omroep voor het streamen van raadsvergaderingen.

Het grootste probleem van de lokale omroep is de financiële gezondheid. De financiële gezondheid bij tweederde van de lokale omroepen laat in ieder geval al sinds 2011 te wensen over (tot nu toe zijn drie evaluaties door het Commissariaat voor de Media gedaan, alle drie met dezelfde conclusie).

Niet-landelijke commerciële radio
Er zijn 12 niet-landelijke commerciële radio-omroepen. Zij moeten tussen 7.00 en 19.00 uur voor 10% 'regiogericht' zijn. In het recente rapport 'Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio' van het Adviescollege Verdeling Frequentieruimte wordt het kabinet geadviseerd om de eis van regiogerichtheid bij een nieuwe verdeling van frequenties, vooralsnog gepland per 1 september 2022, te laten vervallen. Een van de twee brancheorganisaties, de Kleine Regionale Commerciële Omroepen/KRCO, is van oordeel is dat meer (kleinere/lokale) commerciële radio-omroepen zouden moeten worden toegelaten: de nieuwe digitale uitzendtechniek DAB+ kan hiervoor mogelijkheden bieden. Naar eigen zeggen luisteren wekelijks 1,6 miljoen mensen naar één of meer niet-landelijke commerciële radiostations.

Hyperlocals
Bij hyperlocals is vrijwel elke titel op een eigen manier georganiseerd en gefinancierd. De soort 'output' (artikelen, video, audio), de onderwerpkeuze, de publicatie-frequentie en de hoeveelheid nieuws verschillen sterk per medium. Ook de journalistieke kwaliteit verschilt enorm. Deze platformen kunnen geen mediawettelijke aanspraak maken op een gemeentelijke bekostiging zoals lokale omroep. Voorbeelden zijn Sliedrecht24.nl, Borneboeit.nl (onlangs omgezet in lokale omroep), Alphens.nl, DUIC.nl (Utrecht), De Westkrant (Amsterdam), GIC (Groningen), Wâldnet (Friesland), Liwwadders (Leeuwarden), Tilburg.com en BredaVandaag.nl. Ook zijn er 'ketens' zoals nieuws.nl met diverse edities actief.

Onderzoek binnen deze sector ontbreekt grotendeels, ook is er geen brancheorganisatie voor deze lokale mediavorm. In een onderzoek uit 2012 werd in bijna de helft van de Nederlandse gemeenten een hyperlocal aangetroffen die regelmatig eigen nieuws bracht, daarnaast waren er veel aggregatie-sites waarop nieuws van andere media te vinden was en sites die zich bijvoorbeeld tot 112-nieuws beperkten. In een vervolgonderzoek uit 2015 werd duidelijk dat een deel was gestopt of was omgezet in een aggregatie- of 112-site. Ook waren er sites bijgekomen. De sector lijkt kwetsbaar en daardoor weinig stabiel.

RESUMÉ	Huidige situatie	Ontwikkeling sinds 2000	Toekomst
Regionale dagbladen	Vrijwel overal aanwezig, oudere doelgroep, stijgend online gebruik	Daling oplage, minder journalisten, concentratie	Digitaal verdienmodel in ontwikkeling
Huis-aan-huisbladen	Vrijwel overal aanwezig, bereik met name bij oudere doelgroep	Sterke concentratie en sanering van titels, daling oplage	Financieel in zwaar weer
Nieuwsbladen (betaald)	In minder dan 10% van gemeenten	Sterke daling aantal titels en oplage	Onzeker
Regionale omroep	Overal aanwezig, bereik tv en radio daalt (oudere doelgroep), online stijgt	Bezuinigingen, samenwerking en minder journalisten	Samenwerking met lokale omroep onderzocht
Lokale omroep	95% gemeenten (radio, vaak tv, web), oudere doelgroep, heterogeen	Voorzichtige streekvorming	Groot deel verkeert in financiële problemen
Hyperlocals	Overal aanwezig, 'aggregatie/112' overheerst, heterogeen	Beweeglijk: veel sluitingen en nieuwe titels	Kwetsbaar en instabiel model

Het 'falen' van de lokale markt en de lokale overheid

Het team is van oordeel dat de toekomst van de onafhankelijke professionele lokale journalistiek en media onder druk staat. Oorzaken van de problemen zijn het teruglopen van de lokale advertentiemarkt, het afkalvende abonneebestand, de geringe bereidheid om voor lokaal (digitaal) nieuws te betalen en de daaruit voortkomende financiële problemen en bezuinigingen bij lokale media. Daarnaast lijkt het erop dat de gemeentelijke overheid minder (communicatie)budget bij lokale media besteedt.

Op grond van diverse onderzoeken die de laatste jaren over de situatie van lokale media zijn verschenen kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

De markt

1. Met name in kleinere gemeenten blijkt de journalistieke aandacht voor de lokale politiek beperkt en zijn er te weinig journalisten.
2. In grotere gemeenten bestaat wel grotere pluriformiteit. De journalistieke 'functies' zijn echter ten dele vervuld en het aanbod is vaak van onvoldoende kwaliteit.
3. Er is bij burgers beslist interesse voor lokaal nieuws, maar de bereidheid ervoor te betalen is beperkt en neemt af.
4. Internationale mediaconcerns domineren het medialandschap, zowel op het gebied van aandacht van burgers (sociale media) als bij de strijd om de adverteerder.
5. Door dalende inkomsten en bezuinigingen bij commerciële media zijn bij veel journalisten afgevloeid.

De gemeente

6. Het gemeentelijke mediabeleid is veelal slechts gericht op de lokale publieke omroep.
7. Er zijn aanwijzingen dat gemeenten minder advertentieruimte voor gemeenteberichten inkopen bij lokale media (huis-aan-huisbladen); in 2021 vervalt die verplichting door de invoering van de Wet elektronische publicaties. Of en hoe media in het nieuwe gemeentelijke beleid worden meegenomen is onduidelijk.
8. Gemeenten verwarren mediabeleid met communicatiebeleid, aan dat laatste wordt veel gemeentelijk geld besteed, aan het eerste niet.
9. Sommige lokale overheden bekostigen incidentele ingrepen en experimenten ten behoeve van de media, maar structurele oplossingen ontbreken veelal.

3 Het gemeentelijke communicatiebeleid

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen gemeentelijk communicatie- en media-beleid, gemeenten moeten zich van dat onderscheid bewust zijn en dat beleid ook expliciet maken. Daarnaast heeft de gemeente een eigen verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het stelsel van de lokale democratie en kan daartoe verschillende instrumenten inzetten.

Wachten kan niet meer

Het motto van het Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek voor gemeenten op dit moment is: 'Wachten kan niet meer'. De toekomst van de lokale journalistiek en media staat onder druk. Er is duidelijk sprake van verschraling. Niet alleen de lokale markt speelt hierbij een rol, ook de lokale overheid zelf heeft invloed op het functioneren van lokale media.

Zo zijn er taken van de rijksoverheid naar de lokale overheid overgeheveld waardoor journalistiek op lokaal niveau eveneens meer op haar bordje krijgt. Ook de nieuwe wettelijke regeling ten aanzien van gemeentelijke bekendmakingen zal aanleiding geven tot meer interactie met de samenleving, waarbij de journalistiek een belangrijke rol kan vervullen.

Onafhankelijke professionele journalistiek is dus meer dan ooit noodzakelijk voor de lokale democratie, niet alleen vanwege de vaak genoemd 'waakhond- en controlefunctie' maar ook door participatie te stimuleren en sociale cohesie te bevorderen.

Journalistiek onderscheidt zich fundamenteel van overheidscommunicatie, haar taak bestaat uit onafhankelijk en professioneel informeren, controleren, onderzoeken en verbinden. Niet zomaar doorgeefluik zijn van 112-nieuws of persberichten, maar een wezenlijke rol spelen in politiek en maatschappij. Dat wil niet zeggen dat het communicatiebeleid van de gemeente geen rol zou kunnen spelen bij het 'media'-beleid.

Journalistiek en overheidscommunicatie

Het spanningsveld tussen journalistiek en communicatie is een onderwerp van terugkerende discussies. Bij het duidelijk maken van het onderscheid zouden de volgende vragen aan het gemeentelijke apparaat/het gemeentebestuur een rol kunnen spelen.

1. Wordt het onderscheid tussen onafhankelijke journalistiek en gemeentelijke communicatie voldoende duidelijk gemaakt?
2. Welk deel van het gemeentelijke budget gaat naar onafhankelijke professionele journalistiek? Denk daarbij aan de basisbekostiging van de publieke omroep, subsidies, media-fondsen of andere vormen van steunverlening. Hoe heeft dit budget zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
3. Hoe heeft het gemeentelijke communicatiebudget zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
4. In hoeverre worden onafhankelijke media(kanalen) gebruikt voor de gemeentelijke communicatie? Denk bijvoorbeeld aan advertenties, bekendmakingen en beleidsondersteuning door middel van publiciteit.
5. Welke criteria worden toegepast bij het toekennen van licenties voor het plaatsen van gemeentelijke communicatie? Gaat de nieuwe Wet elektronische publicaties daarin verandering brengen?
6. Is er qua financiën en mogelijkheden een gelijk of ongelijk speelveld tussen eigen communicatie en onafhankelijke journalistiek van buiten?
7. En tot slot: Is er vanuit de gemeente een gezonde beleidsmatige en financiële basis voor onafhankelijke professionele lokale journalistiek/media?

Gemeentelijk communicatiebudget
Over de omvang van budgetten bestaan geen actuele cijfers. Prenger e.a. (2011) kwamen destijds zij op een voorlopige becijfering van 2.712 fte gemeentelijke communicatie-medewerkers. Voorzichtig begroot op € 50.000,- per fte betekent dit een bedrag van € 135 miljoen per jaar. Er zijn geen gegevens over de extra kosten voor inhuur van derden.

Gemeenten geven naar schatting € 16,5 miljoen per jaar uit voor het plaatsen van bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen van (voorgenomen) besluiten. Onbekend is hoeveel zij daarnaast uitgeven aan het plaatsen van personeelsadvertenties in de media binnen hun gebied.

De rol van de gemeente

Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het stelsel van de lokale democratie. De zorg voor onafhankelijke journalistiek hangt hier direct mee samen. Zij hebben bovendien heel veel taken erbij gekregen, die inwoners direct raken en waarmee miljarden extra geld gemoeid zijn. Dat bevestigt meer dan ooit het belang van de lokale overheden zelf, maar ook de betekenis van de lokale media.

Journalistiek van buiten het gemeentelijke apparaat heeft als grootste voordeel boven communicatie vanuit de gemeente zelf, dat de inwoners de informatie als geloofwaardiger ervaren, wanneer de afzender onafhankelijk is. Toch zijn er in de praktijk wel de nodige hobbels om deze kwaliteit door de gemeente in te laten zetten.

Naast de verplichte basisbekostiging van de lokale publieke omroep, waarmee dit medium met professionele beginselen onafhankelijk ‘content’ (Informatie, Cultuur, Educatie) maakt toegesneden op de eigen gemeenschap, heeft de lokale overheid meer mogelijkheden tot haar beschikking. Zo kan er sprake zijn van een gemeentelijke doelfinanciering door het kopen van reclamezendtijd of advertentieruimte, een opdrachtverlening in de vorm van een coproductie of voor het vastleggen van vergaderingen en evenementen (zie voor uitwerking H 5).

De journalistieke onafhankelijkheid kan tot gevolg hebben dat het moeilijk is om een activiteit ten behoeve van de gemeente in een ‘opdracht’ te zien, wat wel noodzakelijk is om de betaling van de geleverde producten en diensten te organiseren. Van een bepalende of controlerende rol van de gemeente als opdrachtgever kan geen sprake zijn. Eigenlijk wordt deze dus meer facilitator van het journalistieke proces en niet opdrachtgever in engere zin.

De gemeente heeft naar het oordeel van het Expertiseteam als taak om de journalistiek te verankeren in de lokale samenleving en om deze te faciliteren, financieel en anderszins. Dat betekent niet dat er getornd kan worden aan de onafhankelijkheid.

Om de kwaliteit en afspraken toch te toetsen kan een gemeente echter wel externe neutrale en objectieve organen zoals een Raad van Toezicht in het leven roepen of inschakelen. Het Programma Beleidbepalend Orgaan is een wettelijke vorm daarvan binnen de lokale publieke omroep.

Het veelal ongeschreven media- en communicatiebeleid van een gemeente bevat vaak de onderstaande onderdelen. Belangrijk is vooral om het beleid expliciet te maken en het verschil tussen beide zichtbaar te laten zijn.

Communicatiebeleid
Communicatie(afdeling) • Omvang (fte) • Kanalen (print, website, sociale media) • Inhuur of extern • Plaatsingsbeleid advertenties o.a. vacatures
Publicatiebeleid (welke media) • Gemeentelijke bekendmakingen, gemeentenieuws of info-pagina • Eigen gemeentelijke kanalen
Beleidscommunicatie • Visies/doelstellingen bv. stads- en wijkgesprekken • Rol/taken portefeuillehouder bv. spreekuur • Beleidsnota bv. inspraak en openbaarheid • Praktijk/activiteiten bv. persgesprek, conferentie • (Raads)vergaderingen bv. streamen en terugzien

4 Grondslagen voor een gemeentelijk mediabeleid

Breng als gemeente het eigen medialandschap in kaart. Wat zijn de sterke en zwakke punten en hoe ontwikkelt het landschap zich? Formuleer uitgangspunten over hoe de positie van de onafhankelijke journalistiek gezien wordt. Het Expertiseteam stelt voor dat als een *merit good* te beschouwen.

Faciliteer onafhankelijke lokale media

Het media- en communicatiebeleid van gemeenten is niet altijd expliciet geformuleerd, maar dat betekent niet dat het er niet is. Gemeenten hebben naast een eigen communicatie-afdeling en de inhuur van externen bijvoorbeeld ook budget voor het publiceren van bekendmakingen in onafhankelijke media, bekostigen de lokale publieke omroep en faciliteren de journalistiek in de raadszaal en bij informatieverzoeken vanuit de media.

Deze handreiking gaat niet over het communicatiebeleid van de gemeente. Dat is een verantwoordelijkheid, die juist geheel los hoort te staan van de ambities op het terrein van het lokale mediabeleid. Dit laatste faciliteert de onafhankelijke informerende, controlerende en verbindende rol van lokale media en dus juist niet de boodschappen, die de gemeente zelf wil verspreiden.

Met behulp van deze handreiking kunnen gemeenten hun vaak impliciete beleid expliciet maken: hoe ziet het lokale medialandschap eruit en wat zijn de ontwikkelingen plús welke middelen heeft de gemeente tot haar beschikking en hoe worden ze ingezet?

Lokale media-benchmark

Wat heeft een gemeente 'nodig' in termen van media en professionele journalistiek? Bij hoeveel media en hoeveel journalisten kan je zeggen dat het 'adequaat' coveren van wat in de gemeente speelt, kansrijk is? Een antwoord is om drie redenen lastig:
- Zelfs als je een 'aantal' zou vinden, zegt dat nog weinig over de kwaliteit, het gaat om 'voorwaardes' die de kans op die adequate berichtgeving aannemelijk maken;
- De omvang van de gemeente verschilt enorm – van minder dan 1.000 op de Waddeneilanden tot ruim 800.000 voor Amsterdam – één model voor die diversiteit is onmogelijk. Nederland kent ruim 350 gemeenten;
- Vanuit de gemeente is een benchmark wellicht relevant, media zien echter in veel gevallen niet de gemeente maar de streek als relevant gebied.
  - De NDP (dagbladen) heeft Nederland verdeeld in bijna 80 'nodale' gebieden waar dagbladedities zich in veel gevallen op richten.
  - Huis-aan-huisbladen en betaalde nieuwbladen richten zich in de meeste gevallen tot één of hooguit enkele gemeenten.
  - Regionale omroepen bestrijken een provincie (Zuid-Holland kent twee regionale omroepen, een aantal kent streekedities).
  - De NLPO heeft voor lokale publieke omroepen zo'n 80 streken geïdentificeerd maar dat is in de praktijk nog niet gerealiseerd, de kleinste eenheid is de gemeente. In sommige streken is een niet-landelijke commerciële omroep actief.
  - Hyperlocals (online) bestrijken één of enkele gemeenten (soms een wijk).

De meeste gemeenten kennen deze vijf vormen, met enkele aantekeningen: Friese gemeenten hebben twee dagbladen, Almere en een paar gemeenten rond Amsterdam hebben geen regionaal dagblad, 95% van de

gemeenten heeft een lokale omroep, in zo'n 30 gemeenten is een betaald nieuwsblad en hyperlocals zijn niet overal maar in sommige gemeenten zijn er meer dan één, dat laatste geldt ook voor huis-aan-huisbladen. Bij dagbladen, regionale omroepen en huis-aan-huisbladen werken over het algemeen professionele journalisten. Bij lokale omroepen en hyperlocals is dat niet altijd het geval. Alleen bij dagbladen en regionale omroepen is sprake van een omvangrijke redactie.

Als we uitgaan van die vijf mediavormen, kan er op het niveau van gemeente wel iets gezegd worden over een 'norm'.

Gewenste situatie in kleinere gemeenten. Als al die vormen aanwezig zijn (en soms met meer titels) zouden zelfs in kleine gemeenten zo'n vijf journalisten minstens parttime het reilen en zeilen in de gaten houden. Minimaal zou dat om een dag per week moeten gaan, in totaal 1 fte voor een kleine gemeente van bijvoorbeeld 10.000 inwoners (er zijn slechts 16 gemeenten kleiner).

Bij grotere gemeenten is dat meer.

- Voor lokale publieke omroepen stelt de NPLO dat er in een gebied/streek van zo'n 225.000 inwoners 5 fte professionele journalisten – oftewel 400 fte voor geheel Nederland – nodig zijn (op een totale staf van 9 fte). In de praktijk wordt dit overigens lang niet overal gerealiseerd. De NLPO meldt zelf dat het nu om 500 betaalde krachten gaat (die dus niet allemaal journalist zijn en ook niet allemaal fulltime werken).
- Regionale omroepen hadden in 2019 1.200 fte in dienst, dat zijn niet allemaal journalisten. Omdat zij wisselend inzetten op lokale informatie kan het bovendien niet een op een naar individuele gemeenten of streken omgerekend worden. Per gebied van 225.000 inwoners zou dat overigens neerkomen op 15 fte per gebied.
- Ook regionale dagbladedities hebben in veel gevallen een behoorlijke omvang, wat niet verwonderlijk is: daar moet dagelijks een krant met eigen nieuws worden gemaakt. Zoals gemeld is er 2.800 fte redactie bij landelijke én regionale dagbladen samen, de onderverdeling is echter niet bekend.

Bij een gemeente van die omvang zouden de drie bovengenoemde media dagelijks nieuws over de gemeente en de lokale politiek moeten bevatten. Nieuws- en huis-aan-huisbladen hebben een wekelijkse frequentie. Bij een dergelijke omvang gaat het niet meer om parttimers maar om fulltime-krachten en niet om vrijwilligers maar om professionals.

Quick scan lokaal medialandschap

In het verleden is diverse keren onderzoek gedaan naar lokale medialandschappen ten aanzien van kanalen, inhoud en/of bereik. Inzicht in de eigen specifieke lokale situatie is noodzakelijk met het oog op gemeentelijk beleid (zie ook bijlage 1).

Een inventarisatie van *kanalen* op gemeenteniveau is de eenvoudigste opgave: 'relatief eenvoudig', bij een eerdere inventarisatie werd een gemiddelde van bijna 30 kanalen per gemeente vastgesteld. De vormen staan in onderstaande tabel: vijf 'hoofdvormen' waarbij veel merken op meerdere kanalen opereren. Facebook-groepen blijven buiten beschouwing.

Inventarisatie kanalen lokaal medialandschap[1]

Print			Omroep		Digitaal/Online	
Dag	Week	14dgs/mnd	Radio	Tv	Website van…	Social*
1. Regionaal dagblad					Idem	Idem
2. a. Huis-aan-huisblad of betaald nieuwsblad (freq.); Eventueel ook: 2. b. Wijkkrant/doelgroepenblad					Idem	Idem
			3. Regionale Omroep		Idem (editie?)	Idem
			4. Lokale Omroep		Idem	Idem
					5. Hyperlocal	Idem

** Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, Nieuwsbrief*

Als het gaat om *inhoud* te inventariseren wordt vaak gekeken naar de frequentie (hoe vaak wordt nieuws geplaatst), de genres/thema's (nieuws, 112, sport, uitgaan) en de 'originaliteit' (bevat een site bijvoorbeeld alleen maar 'doorgeplaatste' stukken van andere media of ook eigen nieuws, of worden er alleen maar persberichten doorgeplaatst). Ook belangrijk is of media een redactiestatuut hebben dat de onafhankelijkheid waarborgt.

Het *bereik* wordt voor dagbladen, huis-aan-huisbladen en regionale omroep landelijk onderzocht. Actuele gegevens over lezers, kijkers, luisteraars, gebruikers van websites en social media kunnen bij mediaorganisaties worden opgevraagd. Soms heeft de gemeente een eigen panel.

De *waardering* kan bevraagd worden bij gebruikers en/of stakeholders, mede met het oog op hun wensen voor een toekomstig media-aanbod en -beleid.

Onafhankelijke journalistiek als merit good in een divers medialandschap

Onafhankelijke professionele journalistiek heeft een prijs die zich niet altijd laat vertalen in een verdienmodel. Om deze praktische reden maar ook om principiële redenen is het voor gemeenten raadzaam om journalistiek als *merit good* ofwel een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) te beschouwen (zie ook bijlage 4).

Het mediabeleid wordt dan niet beperkt tot de wettelijk verplichte bekostiging van de publieke omroep. Typerend voor *merit goods* is dat zij zich deels aan de mechanismen van vraag en aanbod onttrekken. Zij worden door de overheid bekostigd vanwege hun maatschappelijke waarde. De onderliggende motivatie is niet van economische aard, maar is een politieke keuze en bevat een normatief idee over hoe een 'goede samenleving' ingericht moet zijn. Van journalistiek en media wordt in dat kader verwacht dat ze toegankelijk en inclusief zijn, participatie stimuleren, onafhankelijk opereren, verifieerbaar en betrouwbaarheid nieuws brengen en als geheel een pluriform en divers aanbod garanderen.

Uit een inventarisatie van 10 onderzoeken elders in de wereld (De Jong & Koetsenruijter, 2019) blijken diverse positieve gevolgen van media binnen de gemeente en de lokale samenleving: media zorgen ervoor dat burgers beter op de hoogte zijn van de lokale politiek, meer geneigd zijn om zich hiermee bezig te houden en te gaan stemmen, zij maken volksvertegenwoordigers responsiever en efficiënter, media bevorderen participatie in het publieke leven, gemeenschapsgevoel en daarbij behorende sociale netwerken, zij vergroten maatschappelijke betrokkenheid en leiden tot meer sociaal kapitaal bij burgers, media maken steden financieel gezonder en reduceren corruptie.

Financiële regelingen ten gunste van de lokale journalistiek zouden in principe zo breed mogelijk inzetbaar

1 De niet-landelijke commerciële omroep is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten. Deze vorm heeft slechts een minimale inhoudelijke regionale 'nieuws-eis' (zie H 2).

moeten zijn: ook private media, die voldoen aan een aantal basisvoorwaarden (gericht op breed publiek, fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden, werkend volgens de journalistieke code, met een redactiestatuut en eigen redactie) moeten er een beroep op kunnen doen.

Om lokaal media-aanbod vooruit te helpen hoeft er niet altijd gewerkt te worden met een organisatie. Ook hoeft er niet altijd een volledige omroepzender of geprint medium in de lucht gehouden of een compleet nieuw kanaal gemaakt te worden. Er zijn ook onder-nemende en kwalitatieve journalistieke freelancers die goede ideeën hebben voor projecten en zelf de publicatie kunnen regelen via bestaande kanalen. Een daarbij door hen te gebruiken bestaand kanaal of medium kan een publicatie-garantie en ook een kwaliteitsgarantie afgeven. Of een freelancer kan zelf via andere vormen van samenwerking in de gemeente publiek bereiken. Sta als gemeente ook open voor dit soort particuliere initiatieven.

Burgerjournalistiek

Burgers die zelf gebeurtenissen in hun omgeving vastleggen in beeld of in tekst worden ook wel burgerjournalisten genoemd. Deze term kan verwarrend zijn, het gaat hier namelijk niet om onafhankelijke journalisten. Ze werken niet voor een journalistieke organisatie, en trekken zich in veel gevallen weinig aan van professionele normen en afspraken zoals het verifiëren van informatie en het toepassen van hoor- en wederhoor.

Dit betekent niet dat het niet van toegevoegde waarde kan zijn voor het medialandschap, maar het is geen vervanging voor de noodzakelijke en structurele taak ten behoeve van democratie en samenleving die de lokale professionele journalistiek op zich neemt.

Is meer burgerparticipatie in de gemeente gewenst? Grijp dan als lokale overheid niet direct naar burgerjournalistiek. Dit zijn twee verschillende zaken. Burgerjournalistiek is geen garantie voor succesvolle burgerparticipatie.

Een lokaal mediabeleid

De aanbeveling van het Expertiseteam is dan ook eerst een eigen breed mediabeleid te ontwikkelen, d.w.z. onafhankelijk van gemeentelijk communicatiebeleid. Weeg daarna af welke vorm van ondersteuning voor de journalistiek gewenst is.

Vaak is het mediabeleid ondergebracht bij de gemeentebestuurder die communicatie of representatie in portefeuille heeft. Ook wordt het beleid ondergebracht bij cultuur en wordt een mediaorganisatie vervolgens als een culturele voorziening in de gemeente beschouwd. Bij de toedeling van portefeuilles zou meer mogen doorklinken dat mediabeleid wezenlijk is in het kader van de gemeentelijke zorg voor een gezond functioneren van de lokale democratie.

In een gemeentelijk mediabeleid kan een visie op de gewenste type inhoud en te bereiken gebieden en doelgroepen worden opgenomen. Terughoudendheid is hier op z’n plaats, de Mediawet sluit bemoeienis met de inhoud nadrukkelijk uit. Neem als gemeente geen eigen journalisten in dienst en vermijd directe aansturing.

Essentieel is de beantwoording van de volgende vragen. Hoe pluriform is het huidige media-aanbod? Is er een aanbod van onafhankelijke professionele journalistiek met diverse typen inhoud en op verschillende kanalen? Is er garantie voor de toegang van alle burgers tot deze uitingsvormen?

5 Het gemeentelijke mediabeleid in de praktijk

In de praktijk heeft de gemeente een aantal mogelijkheden om het geformuleerde mediabeleid in praktijk te brengen, variërend van bekostigen van de lokale publieke omroep tot het instellen van een eigen mediafonds. Concreet gaat het om de bekostiging van de lokale omroep, doelfinanciering, advertentiebeleid, gemeentelijke bekendmakingen, een redactiekracht-model, de instelling van regionale mediacentra, mediafondsen, het stimuleren van innovatie, het creëren van en plek voor debat en educatie en het nadenken over de portefeuilleverdeling. Daarnaast kunnen randvoorwaarden voor het beleid worden vastgesteld.

Bekostiging lokale omroep

De bekostiging van de lokale publieke omroep is een verplichting vanuit de Mediawet waardoor de afhankelijkheid van advertentie-inkomsten beperkt wordt en de continuïteit wordt gegarandeerd. Bij de aanvraag bij de nieuwe licentieperiode moeten er gelijke kansen aan alle gegadigden worden geboden via een open oproep voor en een pitch door alle kandidaten. De gemeente heeft de mogelijkheid voor een onafhankelijke *midterm review* tijdens de vijfjaren periode van de aanwijzing als lokale omroep.

De bekostiging van de lokale omroep verloopt via het Gemeentefonds. De bijdrage van het Rijk is via een richtsnoer geoormerkt en bedraagt ongeveer € 10 miljoen per jaar oftewel € 1,30 per huishouden (in 2020 € 1,34). Gemeenten gaven volgens het Commissariaat in de periode 2016 tot en met 2018 jaarlijks € 6,5 miljoen extra in directe vorm en een onbekend extra bedrag in indirecte vorm aan huisvesting en faciliteiten[2].

Vooral kleinere gemeenten hebben moeite een publieke omroep op voldoende niveau duurzaam te bekostigen. Streekvorming, waarbij meerdere lokale omroepen samengaan of samenwerken met een gezamenlijke licentie, biedt een deel van de oplossing.

Ook samenwerking tussen organisaties is mogelijk, bijvoorbeeld qua huisvesting en/of op het gebied van activiteiten. Inhoudelijk kan dat met een regionale publieke omroep of private mediapartijen. Binnen de gemeente is samenwerking mogelijk met bijvoorbeeld de openbare bibliotheek of Mbo- of Hbo-opleidingen.

Het richtsnoer voor de bekostiging is geen verplichting. Vrijwel alle gemeenten bekostigen minstens met het door de VNG op aanraden van het Rijk voorgestelde bedrag, in een enkel geval wordt minder uitgekeerd. Afwijkingen naar boven komen vaker voor. Als daar geen verplichtingen aan verbonden zijn is er sprake van reguliere bekostiging, als dat wel het geval is, spreken we van doelfinanciering.

Doelfinanciering

Naast de verplichte basisbekostiging heeft de lokale overheid meer mogelijkheden tot haar beschikking. Een gemeentelijke doelfinanciering kan verschillende vormen aannemen.

- Het kan gaan om een vorm van *coproductie* tussen de gemeente en een medium waarbij het medium programma's of items maakt over specifieke thema's in opdracht van (en betaald door) de gemeente.
- Een medium kan ook (mede) functioneren als een *productiehuis* en opdrachten van de gemeente uitvoeren voor bijvoorbeeld video's maken of campagnes ontwikkelen die de gemeente zelf verspreidt.
- Daarnaast zijn er specifieke *opdrachtverleningen* zoals het vastleggen en streamen van vergaderingen en evenementen.

2 Volgens het CBS gaven gemeenten in 2017 € 18,6 en in 2019 € 19,9 miljoen in totaal uit aan lokale omroep en pers: onder aftrek van het gemeentegeld voor de publieke omroepen zou dus een bedrag van € 2,1 in 2017 tot € 3,4 miljoen in 2019 naar 'andere media' gaan.

Dergelijke opdrachtverleningen kennen twee vormen. In sommige gevallen is het opgenomen als een 'prestatieafspraak' bij de verhoging van de richtsnoer-bijdrage. In andere gevallen worden hier aparte afspraken voor gemaakt.

Advertentiebeleid
Gemeenten kopen reclamezendtijd of advertentieruimte in om bijvoorbeeld campagnes onder de aandacht te brengen, personeel te zoeken, participatie te bevorderen of op een andere manier hun eigen beleid uit te dragen. Ofschoon dat strikt gesproken geen 'mediabeleid' is, functioneert het in de praktijk vaak wel zo: het medium dat deze opdrachten binnenhaalt profiteert hiervan.

Stimuleer een actief advertentiebestedingsbeleid vanuit de gemeentelijke overheid, zodat overheidsinformatie via ingekochte (digitale) ruimte in diverse onafhankelijke (lokale) media bij de burger terecht komt. Dit geldt ook voor het plaatsen van vacatures.

Gemeentelijke bekendmakingen
Vanaf medio 2021 ontstaat een geheel nieuwe situatie bij het publiceren van gemeentelijke bekendmakingen door de Wet elektronische publicaties. Gemeenten zouden in principe alles zelf kunnen publiceren en daardoor budget vrijspelen. Het Expertiseteam vindt dat dit geld ook gebruikt kan worden om onafhankelijke journalistiek en media te steunen, zij zouden o.a. een rol kunnen spelen bij de publicatie van bekendmakingen en de participatie daaromheen kunnen stimuleren.

Lokale redactiekracht
Bij een redactiekracht-scenario wordt structureel arbeidskracht aan redacties toegekend. In samenwerkingsconstructies van lokale en regionale omroepen wordt dit model al gebruikt terwijl een pilot van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek eveneens een soortgelijke constructie kent. Ook is het mogelijk om per gemeente één extra redactiekracht toe te wijzen. Deze zou dan bij de grootste redactie terecht moeten komen, omdat die de meeste overlevingskracht heeft. In Nederland wordt dit model dus wel toegepast maar niet door gemeenten zelf.

Regionaal mediacentrum
Een mediacentrum is een journalistieke hub die eveneens voorziet in opleiding en een platform vormt voor samenwerking. Het woord 'centrum' suggereert dat iedereen op een centrale plaats werkt, dat is echter niet noodzakelijk: de medewerkers kunnen lokaal opereren, maar voor overleg en cursussen op een centrale plaats bij elkaar komen. Innovatie van producten en diensten is vaak een van de doelen.

In het centrum kunnen bijvoorbeeld halffabricaten worden geproduceerd die voor nieuwsmedia aldaar vrij te gebruiken zijn. De journalist in het mediacentrum vult dus niet de krant of het tv-kanaal, maar een database met redactionele content, waardoor een scheiding van inhoud en uitingsvorm ontstaat. Het is als het ware een regionaal persbureau. Door inhoud en lay-out te scheiden, kan de content vervolgens geschikt gemaakt worden voor cross- en multimediale publicatie.

Bij actuele content zijn halffabricaten vaak niet echt nodig terwijl bij verdiepende content journalistieke organisaties bij voorkeur liever hun eigen verhaal vertellen. Daarom was het werken met halffabricaten in Twente niet echt succesvol.

Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek coördineert vier regionale mediacentra die opereren met cofinanciering van dit fonds (regeling Regionale journalistieke samenwerking). Evaluaties en *lessons learned* van

Newsroom Enschede, Regionaal Nieuwsnetwerk (Omroep West), Broeinest Brabant en Media Valley (Sittard) zijn echter thans nog niet beschikbaar.[3]

Lokaal of regionaal mediafonds

Een mediafonds zorgt voor gerichte steun op kwetsbare onderdelen in de nieuwsvoorziening, zoals onderzoeksjournalistiek of journalistiek in wijken of bij doelgroepen. Lokale fondsen bestaan in Leiden (De Jong & Koetsenruijter, 2017), Groningen en Tilburg (en binnenkort Haarlem). Als een aparte institutie niet zinvol of mogelijk wordt geacht, kan het ook via een subsidieregeling met een onafhankelijke beoordelingscommissie die B en W adviseert zoals in Amstelveen. Deze laatste constructie heeft niet de voorkeur van het Expertiseteam. Onlangs is een evaluatierapport verschenen van het Leids Mediafonds. Bij het Leidse model wordt ook gedacht aan een bijdrage van de provincie.

Randvoorwaarden voor zo'n model zijn dat het gemeentebestuur op afstand blijft, er een ruime looptijd is met voldoende budget plus transparante en lichte procedures. Projectvoorstellen moeten journalistieke kwaliteit en diepgang kennen, een duidelijke relatie met de gemeente hebben en ook op impact (relevantie en bereik) sturen. Publicatie in bestaande media verdient de voorkeur.

Bij zo'n fonds verdient het aanbeveling om jong talent te stimuleren en experimenten mogelijk te maken. Niet alleen gevestigde partijen zoals publieke omroepen moet kunnen meedingen maar ook particuliere of nieuwe spelers en freelancers. Samenwerking is aanbevelenswaardig maar geen verplichting.

NVJ Leidraad Lokaal Mediafonds 2018

Innovatie

Ondersteun met gemeentelijke maatregelen de transitie naar een meer digitaal model gelet op de veranderende mediavoorkeur van veel burgers.

Om lokale journalistieke media voor een zo breed mogelijk publiek toegankelijk te houden en bereik via alle gewenste kanalen te garanderen is het belangrijk dat deze ook een goede toegang hebben en houden tot nieuwe digitale technieken.

Het ontbreken van schaalvoordelen voor lokale organisaties en de toenemende concurrentie heeft niet alleen zijn weerslag op de beperkte aanschafmogelijkheid van techniek, maar ook op randvoorwaarden als bandbreedte, frequentie-indeling en -ruimte plus bijvoorbeeld de vindbaarheid op de kabel van lokale omroepen. Daardoor wordt de toegankelijkheid van dit medium beperkt.

Het is noodzakelijk dat gemeenten, maar ook de rijksoverheid vanuit bijvoorbeeld het telecommunicatiebeleid, zich bewust zijn van het belang van toegankelijkheid en dat ze zich inzetten om deze te borgen. De lokale publieke omroepen zouden in elk geval moeten worden betrokken bij de implementatie van innovaties en de extra kosten die dit met zich meebrengt. Denk daarbij qua distributie bijvoorbeeld aan de introductie van DAB+/digitale radio, waarvoor de lokale overheden en instellingen geen rijksbudget hebben gekregen. Dit is evenmin het geval bij een nieuwe werkmethode als datamining: het gericht zoeken naar (statistische) verbanden en nieuws op basis van digitale gegevensverzamelingen.

Het vergroten van het digitale bereik op lokaal niveau is belangrijk, maar betrokkenen zijn ervan overtuigd dat

3 Newsroom Twente heeft journalistieke producten opgeleverd met veel impact in de regio. Toen de ondersteuning ophield, bleken financiele uitdagingen de samenwerking op hetzelfde niveau als voorheen in de weg te staan. Er wordt nog op incidentele basis samengewerkt, maar doordat er onvoldoende effort kan worden gestoken in het vinden en bewaken van gezamenlijke doelstellingen, is er geen gemeenschappelijke focus. Daarom is dit samenwerkingsmodel minder succesvol dan voorheen.

daarmee geen verdienmodel – zeker niet voor verdiepende lokale journalistiek – kan ontstaan. Het aanbod en de hoeveelheid afnemers zijn te gering om serieus geld te verdienen.

Aan kleinere en minder kapitaalkrachtige lokale media zouden inhoudelijke en technische innovaties ter beschikking gesteld moeten worden om hun producten en diensten actueel te houden en hun bereik te vergroten. Niet alleen met geld, maar bijvoorbeeld ook met kennisoverdracht via een landelijk kenniscentrum of een regionaal mediacentrum.

Zichtbare plek voor stads- of dorpsjournalistiek met debat en educatie

Door het afnemende aantal traditionele media en het inkrimpen van het personeelsbestand gaan journalisten steeds meer als eenlingen functioneren, terwijl voorheen door hen in het teamverband van een redactie, organisatie of concern werd gewerkt. Indien een gemeente het voortbestaan van de journalistieke gedachte- en productvorming van belang acht, zouden als alternatief journalistieke netwerken op lokaal of regionaal niveau ondersteund kunnen worden. Daarbij kan samengewerkt worden met andere gemeenten (bij streekomroepen en regionale mediacentra is dat nu al het geval).

Een openbare plek voor stads- of dorpsjournalistiek kan goed werken wanneer dat op locaties gebeurt waar de bewoners al graag bij elkaar komen. Hier kan debat plaatsvinden en gewerkt worden aan de media-educatie van jeugdigen. Om massa te maken leert de ervaring dat de invulling van dit soort plekken het beste op streekniveau kan worden georganiseerd en waar nodig lokaal kan worden verbijzonderd. In Zeist werkten lokale media enkele jaren samen bij mediadebatten over actuele onderwerpen o.a. in de openbare bibliotheek.

Aansluiting bij andere portefeuilles

Om de inbedding in de lokale samenleving te stimuleren van journalistieke initiatieven en mogelijk ook geldmiddelen te generen kan verbinding gezocht worden met andere sectoren en initiatieven. Te denken valt aan innovatieve digitale projecten die moeten leiden tot nieuwe businessmodellen en innovatie; digitale inclusie (het bereik van digitaal ongeletterden); leefbaarheid (nieuwkomers, gemeenschapszin); vereenzaming (nieuwsvoorziening voor en met ouderen) en veiligheid (criminaliteit, rampenbestrijding). Daarbij moet de onafhankelijkheid van de journalistiek onaangetast blijven. Financiering van lokale journalistiek kan aldus uit meerdere (lokale) portefeuilles worden bekostigd naast de mogelijkheden op nationaal niveau.

Van belang is ook dat onafhankelijke journalistiek niet door ander gemeentelijk beleid wordt doorkruist. In het kader van milieubesparende maatregelen dreigden enkele gemeentebesturen de lokale berichtgeving te belemmeren. In dat geval mag in een brievenbus van burgers die geen ja-ja sticker hebben geen huis-aan-huis blad met redactionele inhoud meer bezorgd worden. Een gemeente die dat plan heeft doorgezet is onlangs door de rechter teruggefloten in afwachting van een bodemprocedure.

Zorg voorts als gemeente voor een veilige infrastructuur en toegankelijkheid. Handel conform de principes van PersVeilig. Dit is sinds eind 2019 een initiatief van de NVJ, het Genootschap van Hoofdredacteuren, de Politie en het Openbaar Ministerie. Het heeft als doel de positie van de journalisten te versterken tegen geweld en agressie op straat, op sociale media en/of via juridische claims.

Randvoorwaarden bij het beleid

Afgezien van de concrete maatregelen kan de gemeente ook randvoorwaarden formuleren voor initiatieven die door haar worden bekostigd. Het Expertiseteam geeft daarbij de voorkeur aan structurele boven incidentele initiatieven, en beveelt aan ‘impact’ als een belangrijke benchmark te formuleren alsmede de salariëring van journalisten te monitoren. Ook kan ‘participatie’ een mogelijke randvoorwaarde zijn.

Als naast de lokale publieke omroep ook private media-organisaties bekostigd worden is het des te meer van

belang randvoorwaarden voor deze media te formuleren. Lokale omroepen moeten zich houden aan de Mediawet en hebben over het algemeen een redactiestatuut, net als dagbladen en regionale omroepen. Van media-organisaties kan worden verwacht dat ze journalistieke codes onderschrijven. Andere spelers zouden eveneens daar minimaal aan moeten voldoen.

De gemeente moet ver weg blijven van iedere vorm van inhoudelijke beoordeling van het journalistieke media-aanbod.

Voor de Nederlandse situatie zijn drie journalistieke codes belangrijk: de Code voor de Journalistiek (Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren), de Code van Bordeaux en de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek.

Bij de NVJ is een uitgebreid overzicht te vinden van redactiestatuten voor verschillende typen media (omroep, dagbladen, nieuwsbladen en internet).

Structurele of langlopende bekostiging

Zorg voor structurele maatregelen: hoe tijdelijker de maatregel, hoe minder effectief en hoe groter de kans op beïnvloeding vanuit de geldverstrekker.

Korte-termijnfinanciering zorgt voor incidentele journalistiek, terwijl de uitdaging is hoe lokaal een toekomstbestendige journalistieke infrastructuur opgezet kan worden. Bij een meerjarige gemeentelijke bekostiging, waarbij drie jaar de ondergrens zou moeten zijn, is het toch zinvol om bepaalde beoordelingsmomenten in te bouwen. Dit om te voorkomen dat de begunstigde partij in kwestie na het verwerven van de gelden achterover zou gaan leunen. Monitoring binnen deze periode en evaluatie na afloop ervan zijn relevante aandachtspunten. Externe instanties kunnen hierbij een rol spelen.

Ook gelden voor stimuleringsmaatregelen zou de gemeente enige jaren moeten borgen, want anders bestaat het risico dat deze maatregelen een politieke en financiële speelbal worden. Zo is het Leids Mediafonds al na twee jaar gekort op de begroting.

Het Expertiseteam wil benadrukken, dat wanneer er extra bijdragen uit ‘Den Haag’ komen, de gemeenten in kwestie niet qua financiering een terugtrekkende beweging gaan maken. Op die manier zou namelijk de gewenste extra financiële ruimte die landelijk voor journalistiek wordt gecreëerd, lokaal weer teniet worden gedaan.

Liever impact dan alleen bereik

Aangezien er in het lokale mediadomein steeds minder tijd voor verdieping is, betreft dit bij uitstek een publieke taak. Immers, na relatief tijdrovend (journalistiek) onderzoek blijkt de werkelijkheid soms heel anders in elkaar te zitten dan algemeen wordt aangenomen. Daarbij zou een deel van de uitdaging moeten zitten in het realiseren van bereik met verdiepende onderwerpen. Met een relevant verdiepend onderwerp slechts weinig mensen bereiken is niet echt doeltreffend. Het gaat om de impact, een combinatie van relevantie en bereik.

Tarieven en salariëring

Uit gegevens van brancheorganisatie NVJ is bekend dat tarieven voor freelancers en ingehuurde ZZP’ers sterk onder druk staan. In hoeverre lokale media gebruik maken van dergelijke krachten is overigens niet bekend. Het verdient aanbeveling dat bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven er zorg voor te dragen dat projecten uitgevoerd worden via constructies waarbij fatsoenlijke tarieven worden betaald aan journalisten. Ook kan de gemeente denken aan voorwaarden die het naleven van een Cao garanderen. Het ministerie van OCW is thans doende met het in kaart brengen van de ontwikkeling bij de freelance-tarieven die sinds 2004 aan journalisten betaald zijn.

Fair Practice Code culturele en creatieve sector 2017 en de *quick scan* plus checklist en rekentool.
Cao voor het Uitgeverijbedrijf 2019-2020.

Participatie

Media kunnen gebruik maken van burgers, doordat deze journalisten kunnen voorzien van beeldmateriaal of van andere relevante informatie waar zij kennis van hebben. De 'traditionele journalistiek' kan de inbreng ook bevorderen en het publiek betrekken bij het nieuws via enquêtes, gesprekken met betrokkenen, debatten, reacties, commentaren en door een podium te bieden voor opinies van burgers. De gemeente kan overwegen om 'participatie' als randvoorwaarde te formuleren voor initiatieven die door haar worden bekostigd.

Burgerparticipatie kan via een ledenmodel ook belangrijk zijn voor de lokale journalistiek. Dat dit een kostendekkende situatie gaat opleveren acht het Expertiseteam echter uitgesloten. Er is geen lokaal voorbeeld waarbij het ledenmodel een substantiële bijdrage levert aan een begroting van een journalistiek medium.

6 Politieke ontwikkelingen en mediatrends

Gemeenten krijgen te maken met een aantal belangrijke beleidsaanpassingen in de komende periode. Voor het media- en communicatiebeleid is de ‘Wet elektronische publicaties’ wel het belangrijkste. Daarnaast wacht nog steeds de Wet open overheid (Woo) op parlementaire behandeling. Vorig jaar publiceerde de VNG ‘Gemeenten 2024’ met o.a. participatie van burgers en versterking van de lokale democratie centraal. Het Expertiseteam pleit ervoor deze inzichten van toepassing te verklaren op het media- en communicatiebeleid. Als laatste vragen we aandacht voor een toekomstgerichte scenario-studie die de contouren schetst van de media-ontwikkelingen in het komende decennium.

Bekendmakingswet /Wet elektronische publicaties.

Waarschijnlijk zal op 1 juli 2021 de wijziging van de Bekendmakingswet van kracht worden. Deze wetswijziging heeft als doelstelling om de samenleving digitaal volledig te informeren over besluiten die impact hebben op de leefomgeving. Burgers worden door de overheden geïnformeerd over deze besluiten zodat ze tijdig hun recht van inspraak kunnen uitoefenen.

- Alle nieuw vastgestelde beleidsregels dienen vanaf 1 juli 2021 volledig bekend te worden gemaakt en geconsolideerd. Per 1 januari 2022 moeten alle op dat moment geldende beleidsregels geconsolideerd zijn aangeboden.
- Kennisgevingen over vergunningen dienen per 1 juli 2021 verplicht elektronisch bekend te worden gemaakt.
- Documenten die ter kennisgeving fysiek ter inzage in een overheidsgebouw worden gelegd, dienen voortaan ook digitaal ter inzage te worden gelegd. Deze documenten moeten geanonimiseerd zijn, zoals nu in de fysieke situatie het geval is. Deze verplichting gaat in per 1 januari 2022.
- Het wordt verplicht om de officiële publicaties via Decentrale Regelgeving en Publicaties (DROP) te publiceren op officiëlebekendmakingen.nl.
- Burgers die een geactiveerd account inclusief e-mailadres hebben voor MijnOverheid krijgen automatisch een e-mail waarin zij op de hoogte worden gesteld van nieuwe publicaties in hun directe woonomgeving. Zij kunnen deze attenderingsservice zelf aanpassen en beëindigen. Dat betekent dat burgers in eerste instantie ongevraagd een attendering ontvangen. Hierdoor wordt de bevolking proactief en laagdrempelig bereikt.

Wet open overheid

De Wet open overheid (Woo) is een initiatiefwet uit 2012, die tot doel heeft om overheden en semi-overheden transparanter te maken. De wet bevat regels over toegankelijkheid en moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Het wetsvoorstel is in april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft de behandeling opgeschort om ruimte te geven voor nader onderzoek naar de impact van de wet voor de overheden.

De Woo vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In januari 2019 is de Wijzigingswet Wet open overheid bij de Tweede Kamer ingediend. De verwachting was dat deze in het najaar van 2019 zou worden besproken in het parlement. Eind september 2020 is mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State en vragen van de Kamer een herzien wijzigingsvoorstel ingediend en besloten tot plenaire Tweede Kamer-behandeling.

De kern van de wet is dat overheidsorganisaties verplicht zijn om meer documenten actief openbaar te maken. Het gaat daarbij om de volgende elf categorieën: wet- en regelgeving, organisatiegegevens, raadsstukken,

bestuursstukken, stukken van adviescolleges, convenanten, jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, onderzoeken, beschikkingen en klachten.

Hiernaast geldt onder de Woo een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging documenten openbaar te maken. Daarbij gaat het in ieder geval om informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. Uitgezonderd zijn situaties waarbij dit niet redelijkerwijs mogelijk is zonder evenredige inspanning of kosten of wanneer met openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

De VNG was in een eerste reactie positief over het gewijzigde Woo-voorstel. Voorts begeleidt VNG Realisatie lokale proeftuinen: eind 2019 hebben 55 gemeenten zich daarvoor aangemeld, resultaten zijn nog niet openbaar. Deze wordt eind november 2020 verwacht.

Bedenkingen vanuit de journalistiek
In april 2019 hebben de Vereniging van Onderzoeksjournalisten en veel andere media zich tot de Tweede Kamer gewend met het verzoek om de Woo niet aan te nemen. Naar hun oordeel zijn alle verbeteringen die de Woo aanvankelijk bevatte inmiddels verdwenen en met het restant schiet niemand volgens hen wat op. Het betekent in hun optiek op sommige punten zelfs een achteruitgang t.o.v. de Wob. Zij achten het beter de Wob te moderniseren en verbeteren. Ook menen zij dat het voorstel niet voldoet aan de toegang tot overheidsinformatie conform het verdrag van Tromso.

Op 1 juli 2020 hebben diverse journalistieke organisaties op de volgende punten verbetering gevraagd:
1. Het inzichtelijk maken over welke soort data Nederlandse overheden beschikken. Het transparantieregister moet daarom in het wetsvoorstel terugkeren.
2. Het is van belang dat de beslistermijn voor informatieverzoeken wordt gehalveerd.
3. Het aantal (semi-)overheidsorganisaties dat onder de Woo valt moet worden uitgebreid.
4. Het instellen van een onafhankelijke informatiecommissaris die als een soort ombudsman kan optreden bij geschillen tussen burger of journalist en overheid.

Gemeenten moeten 'van buiten naar binnen' werken
In het VNG-rapport 'Gemeenten 2024' (2019) over de nieuwe participatieve/maatschappelijke democratie wordt o.a. het volgende vermeld:
"De grote verantwoordelijkheden die het lokaal bestuur de afgelopen jaren zijn toebedeeld, vragen om een sterk lokaal verhaal. De politiek raakt, zowel landelijk als lokaal, steeds verder gefragmenteerd. De overheersende politieke stromingen zijn op hun retour, nieuwe spelers eisen via de sociale media hun gelijk en beïnvloeden de meningsvorming. (…) Besturen is mensenwerk, democratie is mensenwerk. De raads- en collegeakkoorden die in 2018 zijn gesloten, laten zien dat alle gemeenten werk maken van de versterking van de lokale democratie. Veel aandacht gaat uit naar het vroegtijdig en daadwerkelijk betrekken van inwoners en andere partijen bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Dat betekent in veel gevallen dat bestuurders tijdig met inwoners in gesprek gaan over grote maatschappelijke vraagstukken, hen betrekken bij de visievorming, beleid én uitvoering. 'Samen met inwoners' is een vaak gebruikte term in coalitieakkoorden. Allerlei 'nieuwe' instrumenten worden daarbij gebruikt zoals gebiedscommissies, kernendemocratie, burgerbegrotingen, right to challenge en right to bid. (…) Faciliteren van deze participatieve of maatschappelijke democratie is belangrijk."

Het Expertiseteam vindt het opvallend dat in het rapport de lokale journalistiek niet mee is genomen. Deze kan de participatieve of maatschappelijke democratie immers ook faciliteren. Burgerparticipatie begint met goede, betrouwbare informatievoorziening. Een divers en florerend lokaal medialandschap zorgt ervoor dat lokale vraagstukken zoveel mogelijk burgers bereiken en niet alleen de bubbel van 'beroeps-insprekers'. Tegelijk kunnen journalisten vanuit hun kerntaak de 'macht' controleren voor de burgers.

Mediascenario's voor 2025

Toenmalig staatssecretaris Dekker van OCW verwijst in zijn brief over het mediabestel van juni 2015 naar een scenariostudie die in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek de situatie voor media en journalistiek in 2025 schetst. De scenario's zijn tot stand gekomen op basis van discussies tussen een groot aantal experts op het gebied van media en betrokkenen zoals journalisten en uitgevers. Deze experts zagen als de twee belangrijkste ontwikkelingen het vertrouwen dat burgers in instituties, waaronder de overheid en de media, zouden hebben (nam dat toe of werd dat minder) en de mate waarin nieuwe technologieën geaccepteerd en omarmd zouden worden door het publiek.

Projectie van deze ontwikkelingen op de toekomst levert vier toekomstscenario's voor journalistiek en de media.

1. Technisch radicaal/Inhoudelijk do-it-yourself: 'wisdom of the crowd' Burgers bepalen het nieuws. Journalisten zijn feitenverzamelaar, curator en community-manager.
   (weinig vertrouwen/omarming technologie)
2. Technisch radicaal/Inhoudelijk do-it-for-me: 'a handful of apples' Een handvol megaconcerns bepalen het nieuws. De traditionele media-instellingen bestaan niet of nauwelijks meer en zij leveren volgens velen een achterhoede-gevecht.
   (vertrouwen instituties/omarming technologie)
3. Technisch terughoudend/Inhoudelijk do-it-yourself: 'the shire' Kleinschaligheid, zelfredzaamheid en voorzichtigheid. De eigen wijk en regio zijn ankerpunten. Zowel burgerjournalisten als professionals dragen daaraan bij, overigens met vaak herhaling van dezelfde nieuwsfeiten en meningen.
   (weinig vertrouwen/weerstand tegen technologie)
4. Technisch terughoudend/Inhoudelijk do-it-for-me: 'Darwin's game' Traditionele instellingen zoals overheden en media weten het vertrouwen van het publiek terug te winnen. Zij zijn transparanter en toegankelijker: er is sprake van een echte dialoog. De media-instellingen veranderen sterk door efficiency, samenwerking en experimenteren.
   (vertrouwen in instituties/weerstand tegen technologie)

De VNG heeft als reactie in het vernieuwingsconvenant dat in 2015 met de NLPO over de lokale publieke omroepen is afgesloten een uitwerking van de scenario's gemaakt, die in bijlage 2 is opgenomen.

Voor lokale overheden kan het zinvol zijn de exercitie zoals die in de scenariostudie is uitgevoerd op lokale schaal te herhalen: in hoeverre is er sprake van toe- of afnemend vertrouwen in instituties en welke rol speelt technologie in het leven van de burger, hoe belangrijk zijn de platformen van de tech-reuzen geworden en wat betekent dat voor journalistiek, media en informatievoorziening op lokaal terrein?

De scenariostudie is hier integraal te raadplegen.

7 Boven-lokale regelingen en buitenlandse voorbeelden

Naast mogelijkheden voor lokale overheden zijn er landelijke, provinciale en internationale voorbeelden van regelingen die de lokale journalistiek ondersteunen.

Landelijke regelingen
Het Rijk bekostigt in Nederland de landelijke en regionale publieke omroepen. Bovendien is er een verlaagd btw-tarief voor nieuwsproducten. Ook wordt het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek van rijkswege gefinancierd. Dit fonds stimuleert de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de journalistiek door met geld, kennis en onderzoek de vernieuwing van de journalistieke infrastructuur in Nederland te bevorderen. Voorts wordt het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten door de rijksoverheid gesubsidieerd.

Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek (SvdJ)
Het geld is bestemd voor de oprichting en uitbreiding van onderzoeksredacties in Nederland. Binnen deze regeling is er een voorkeur voor regionale en lokale projecten: 75% van de subsidie verdeelt de SvdJ onder deze projecten. Er is in 2019 € 2,8 miljoen beschikbaar gesteld. Inmiddels draait een tweede pilotjaar.

Subsidieregelingen voor regionale en lokale publieke omroepen
Het Rijk heeft in 2019 € 14 miljoen subsidie ter beschikking gesteld aan regionale omroepen voor samenwerking in het algemeen. En nog eens € 9 miljoen voor de samenwerking met lokale omroepen, hiervan gaat in 2020 € 4,5 miljoen naar financiële coronasteun voor hen. Onlangs is nogmaals € 2 miljoen hieruit ter beschikking gekomen als impuls voor de lokale journalistiek in coronatijd.

Duale bekostiging en advies
Branche-organisatie NLPO heeft na overleg met de VNG naast de vorming van streek-omroepen de wens van duale bekostiging geopperd: het Rijk bekostigt de basis (vaste voet) en de gemeenten de *couleur locale* op basis van het huidige richtsnoerbedrag Gemeentefonds. Diverse mogelijkheden ter verbetering van de organisatie en financiering van de lokale omroepen worden onderzocht door de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur, het advies komt in november 2020.

Pilots lokale omroep
In 2020 is € 6 miljoen verdeeld voor de ondersteuning van (streek)omroep-pilots. Het eerste deel van de pilotgelden is per 22 november 2019 opengesteld via de SvdJ-subsidieregeling Journalistieke professionalisering lokale publieke omroepen. In december hebben 20 (samenwerkende) omroepen op basis daarvan geld gelden ontvangen. Het tweede deel van het pilot-geld is besteed aan coronasteun. Onderzoek moet aantonen onder welke omstandigheden en tegen welke kosten deze omroepen in staat zijn op een volwaardige wijze bij te dragen aan een goed journalistiek aanbod.[4]

Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten
Dit fonds verleent financiële steun aan artikelen, reportages, longreads, journalistieke boeken en biografieën, audiovisuele projecten, zoals podcasts, documentaires, radioreportages of webdocu's. Met subsidies beoogt het Fonds BJP journalisten in staat te stellen zich langdurig te verdiepen in een onderwerp of thema.

4 De omroepen zijn actief in Amsterdam, Beekdaelen, Bollenstreek, Den Helder, Doetinchem, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leeuwarden, Leiden, Maasland, Meierijstad, Noordoost Friesland, Noordoost Twente, Rotterdam, Venlo, Waalwijk, West Brabant en Westland.

Het gaat om projecten die zodanig tijdrovend van aard zijn dat zij naar verwachting zonder deze financiële steun niet tot stand zullen komen.

Het Fonds is een particulier initiatief van een groep bekende journalisten en ontvangt sinds de oprichting in 1990 subsidie van het ministerie van OCW. Sindsdien heeft het Fonds BJP meer dan 4.000 subsidieaanvragen ontvangen, waarvan er in totaal ruim 1200 zijn gehonoreerd.

De Provincie

Er is geen gezamenlijke lijn voor provinciaal mediabeleid. Veel provincies voelen zich bovendien niet verantwoordelijk voor de media, maar wel voor de democratie. Het is derhalve raadzaam dat gemeenten bezien of de provincie een mediabeleid heeft waarbij zij kunnen aansluiten.

Zuid-Holland meldde in februari 2020 dat het de samenwerking in de provincie op gang wil helpen en gemeenten wil uitdagen om initiatief te nemen. GS zien de ondersteuning van de lokale en regionale journalistiek als gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie én gemeenten. Daarom willen GS een financieringsregeling uitwerken voor gemeenten met een bestaand mediafonds of als ze zo'n fonds willen opzetten.

Het Leids Mediafonds, sinds 2018 actief en dat inmiddels volgens GS als schoolvoorbeeld geldt voor andere gemeenten, zou daar gebruik van kunnen maken; de gemeente Delft overweegt in 2021 een vergelijkbaar fonds op te zetten. Medio 2020 is € 332.000 beschikbaar, hetgeen ook voor coronasteun zal worden aangewend.

Groningen en Noord-Brabant ondersteunen in beperkte mate de lokale journalistiek. Gelderland en Utrecht onderzoeken dit. De provincies Friesland en Limburg zijn gestopt met soortgelijke initiatieve

Buitenland

Vooral in het noordelijk deel van Europa speelt dezelfde problematiek als in Nederland: problemen bij lokale kranten en de lokale journalistiek. In diverse landen is men doende met een oplossing daarvoor. Twee daarvan worden onderstaand belicht.

BBC-model

Het BBC-model komt erop neer dat de landelijke omroep verslaggevers bekostigt die in de regio aan de slag gaan. Volgens de BBC sloot de omroep sinds de start van het project in 2017 al 144 contracten over verslaggevers af, voor een bedrag van € 8 miljoen. De verhalen die deze 'Local Democracy Reporters' maken, komen in een database die vergelijkbaar is met die van persbureaus zoals ANP en Reuters. De verhalen kunnen vervolgens worden gebruikt door alle lokale en regionale media die zijn aangesloten bij de samenwerking. Op dit moment zijn er meer dan honderd organisaties met in totaal meer dan 950 media die meedoen.

Het model bestaat uit drie onderdelen: 1) LDRS Local Democracy Reporting Service, 2) BBC Shared Data Unit en 3) BBC News Hub. Vooral het eerste onderdeel is zeer succesvol. De BBC geeft contracten aan professionele lokale mediapartijen. Zo'n contract bestaat enerzijds uit verplichtingen voor het maken van bepaalde content in één of meer gemeenten en anderzijds uit een bepaalde vergoeding. Wanneer een organisatie zo'n contract in de wacht sleept, kan deze met het genoemde geld zelfstandig verslaggevers inhuren en hen de gevraagde content laten maken.

Deens mediamodel

Het Deense model houdt in dat de rijksoverheid tot 30% bijdraagt aan de kosten van private mediaorganisaties die aan een aantal eisen van professionaliteit en omvang voldoen. In 2018 kwam dit neer op € 55 miljoen.

Dit staat los van de financiering van de publieke omroep. Onlangs werd overigens het kijk- en luistergeld dat naar de publieke omroep in Denemarken ging, afgeschaft. Gevolg: 20% minder geld voor deze media.

8 Negen veelgestelde vragen vanuit gemeenten

Vraag 1: Waarom wordt er gezegd 'Het is vijf voor twaalf': zonder actie van de overheden ten gunste van de lokale journalistiek gaat de lokale democratie ten onder?
Wij menen dat er zonder actie van de overheden geen wezenlijke oplossing is en we zijn het daarom niet eens met de volgende bewering: 'Binnen een democratie is er in elk tijdperk een daarbij passende vorm van tegenkracht. Journalistiek is thans slechts een van deze vormen. De charme en de vernieuwing zitten in de zelfregulering en ongeorganiseerdheid van de tegenkracht, zeker aan de start.'

Vraag 2: Wat is de invloed van de lokale journalistiek op de lokale democratie?
Een stevige, onafhankelijke, lokale journalistiek is de zuurstof die een florerende democratie nodig heeft. Sommigen achten de invloed van lokaal (nog) aanwezige media op het lokale democratisch proces klein. Maar hun aanwezigheid en invloed zijn naar onze mening wel degelijk noodzakelijk.

Vraag 3: Kunt u uitleg geven over de journalistiek als merit good en het financiële gevolg daarvan?
Wij beschouwen de lokale journalistiek als een merit good, een dienst die noodzakelijk is voor de samenleving en daarom meer publieke gelden rechtvaardigt. Er is sprake van marktfalen, dus de markt blijkt zijn reguliere werk niet te kunnen doen. Publieke financiering via louter tijdelijke stimulansen in geval van bijzonderheden b.v. een duur kanaal zoals bij televisie of hoge arbeidskosten zoals bij onderzoeksjournalistiek is onvoldoende. Het is onmogelijk om de lokale journalistiek te vitaliseren zonder structurele aanvullende financiële middelen.

Vraag 4: Wat is de stand van zaken bij de commerciële media en is er een rol voor de overheden?
Tot voor kort was er een sterke scheiding tussen publieke (essentie: omroepen) en commerciële media-organisaties (essentie: dagbladen), ook in het overheidsbeleid. Met name gelet op digitale ontwikkelingen loopt hun speelveld steeds meer in elkaar over. Ook is samenwerking nuttig gelet op hun unieke selling point: hun beider binding met de gemeenten en de lokale samenleving. De toekomst van de lokale journalistiek en de overheidsbemoeienis is een combinatie van publiek en privaat.

Vraag 5: Moeten we bij het lokale mediabeleid streven naar schaalvergroting of juist -verkleining?
Er is vaak een discussie over kwaliteit ten opzichte van kwantiteit en spreiding over de gemeenten. Zo wordt schaalvergroting in veel gevallen als de enige mogelijkheid gezien om te voorkomen dat de lokale journalistiek ten onder gaat. Wij menen dat met inachtneming van de kwaliteitsprincipes naar een schaal- en organisatievorm moet worden gezocht die recht doet aan de positie van de onderscheiden gemeenten en de lokale samenleving. Kwaliteit van lokale journalistiek moet gepaard gaan met een schaal, die aandacht voor alle gemeenten en de gehele lokale samenleving garandeert.

Vraag 6: We willen graag samenwerken met de lokale media, maar zij worden ook geacht om ons kritisch te volgen: hoe moeten wij handelen als gemeentelijke overheid?
Gemeenten kunnen de lokale journalistiek ad hoc benutten als een middel in hun communicatiemix. Het gaat bij deze mix om het gebruik van traditionele en sociale media en kanalen, waarbij gemeenten verschillende juridische en financiële posities hebben: ervoor betalen, gratis plaatsing van gemeentelijke berichten, eigendom delen met anderen of in eigen beheer. Maar lokale overheden moeten de lokale journalistiek niet beschouwen als structureel onderdeel van hun eigen communicatie. Neem de journalisten dus niet in dienst.

Vraag 7: Er komen steeds meer soms ook dure (sociale) mediakanalen: dit gaat ons budget te boven, wat raadt u aan?
Journalisten gebruiken tot op heden vooral radio, televisie, dagbladen/kranten en niet-interactieve websites.

Maar juist de niet-traditionele interactieve sociale media moeten worden gezien als een kans om een jonger en breder deel van de bevolking te bereiken. Lokale journalisten moeten in staat worden gesteld om die mediakanalen te benutten, die geënt zijn op de samenstelling van de lokale samenleving. Dit is van des te meer van belang, omdat veel thans bestaande niet-traditionele media geen lokale inbedding, maar wel grote impact op de opvattingen en het handelen van de burgers hebben. Zij kunnen naar het oordeel van sommigen de lokale samenleving zelfs ontwrichten.

Vraag 8: Hoe kunnen wij als gemeente inspelen op nieuwe distributiemethoden voor de lokale media en welke rol is er voor de rijksoverheid?
Naast het behoud van de lokale journalistiek is het kiezen van het juiste type distributiekanalen/media thans eveneens lokaal relevant: de toekomst is vooral online, maar met name laaggeletterden en oudere burgers gebruiken ook nog de traditionele kanalen/media. Voorts moet er wel te kiezen zijn. Van rijkswege is men binnen het denken over het zogeheten distributiebeleid en de toekomst ervan nog te weinig alert op de lokale situatie. Gemeenten zijn op hun beurt vaak nog te weinig alert op de noodzaak van implementatie van nieuwe technische mogelijkheden. Lokale media dreigen bovendien door het ontbreken van mogelijkheden voor dergelijke digitale innovaties soms van de radar te verdwijnen (bijvoorbeeld elke radioluisteraar die morgen een DAB+ radio koopt, en dus overstapt van analoge/FM naar digitale ontvangst, kan de lokale omroep niet meer ontvangen). Er moeten van (rijks)overheidswege (financiële) garanties komen voor de beschikbaarheid van adequate eigentijdse distributiekanalen o.a. voor de lokale journalistiek.

Vraag 9: We hebben als gemeente nu wettelijke verplichtingen maar onvoldoende bevoegdheden en geld voor de lokale media: wat is uw oordeel over volledige decentralisatie?
Van bovenaf dient vastgesteld te worden welke rol gemeenten moeten innemen bij de vitalisering van lokale journalistiek. Het Rijk dient wettelijke en financiële (rand) voorwaarden te houden en te maken voor de gemeentelijke mediarol nieuwe stijl. Er is sprake van marktfalen in de onafhankelijke kwaliteitsjournalistiek enerzijds en de uitbreiding van het aantal lokaal actieve louter commerciële mediaspelers tot over de grenzen anderzijds. Gelet daarop is het juridisch en praktisch niet houdbaar dat elke gemeente geheel zelfstandig kiest of en op welke wijze zij de lokale journalistiek wil vitaliseren.

Literatuur

- Bakker, P, & Kik, Q. (2019). *Op het Tweede Gezicht*. Stimuleringsfonds voor de Journalistiek https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/25/regionale-en-lokale-media-en-journalis-tiek-2000-2017
- Behrens, C. & Brouwer, E. (2018) Ontwikkelingen journalistieke infrastructuur 2000-2018, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Jong, J. de & Koetsenruijter, W. (2019). *Regionale en lokale Journalistiek in Zuid-Holland*. Leiden: LUCL. https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2019/regionale_en_lokale_journalistiek_in_zuid-holland_onder-zoeksrapport_5_maart_2019_2_1.pdf
- Jong, L. de & Koetsenruijter W. (2017). *Het versterken van lokale nieuwsmedia: naar een Projectfonds Leidse Journalistiek*. Leiden: LUCL. https://onderzoeksjournalistiek.org/het-versterken-van-lokale-nieuwsme-dia-naar-een-projectfonds-leidse-journalistiek
- Jong, J. de, W. Koetsenruijter & Faber, M. (2020). *Evaluatie van het Leids Mediafonds*. Leiden: LUCL. https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2020/5/ONDERZOEKSRAPPORT-Universiteit-Leiden-Evalua-tie-Leids-mediafonds-maart-2020.pdf
- Kik, Q. Medendorp, M. en Ruigrok. (2019). *Pas op breekbaar; Een onderzoek naar het nieuwsecosysteem in de grootste steden van Nederland*. Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. https://pasopbreekbaar.nl/
- Prenger, M. e.a. (2011). Gevaarlijk spel. De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek. Amsterdam: AMB.
- Stimuleringsfonds voor de Journalistiek m.m.v. Hogeschool Windesheim & DSP Groep (febr. 2015). *Gelukkig zijn hier geen journalisten b/w Leegte in het landschap.* https://www.svdj.nl/uitgelicht-onderzoek/het-is-stil-in-de-regio/
- Stimuleringsfonds voor de Journalistiek m.m.v. LJS Nieuwsmonitor, Vrije Universiteit Amsterdam en Hoge-school Windesheim (april 2018). *Verkiezingsonderzoek #GR18*. https://www.svdj.nl/GR18/

Bijlagen

1 Onderzoeksinstrumentarium: 'Stand van de nieuwsvoorziening in mijn gemeente'

Door Stimuleringsfonds voor de Journalistiek en Universiteit Leiden

Inleiding

De Universiteit Leiden en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek deden in de afgelopen jaren ruime ervaring op met het kwantitatief en kwalitatief duiden van de stand van de nieuwsvoorziening op lokaal niveau. Onderzoek dat daarbij werd uitgevoerd, richtte zich op:

- **Infrastructuur** voor lokaal nieuws: aantallen mediaplatformen of -kanalen (offline én online)
- **Inhoud** van lokaal nieuws: aantallen nieuwsberichten, diversiteit (o.a. aandeel politiek nieuws), diepgang (genres, brongebruik) en originaliteit (eigen nieuws vs. persberichten).
- **Nieuwsgebruik inwoners:** survey bestaande uit vragen over interesse bij het publiek voor lokaal (politiek) nieuws, bekendheid met afzenders van lokaal nieuws, gebruiksfrequentie van mediaplatformen, gebruiksmotieven en betalingsbereidheid.
- **Evaluatie van de receptie van lokale journalistiek bij overige stakeholders** (nieuwsproducenten, communicatieprofessionals en lokaal bestuur): diepte-interviews over lokale media en lokaal nieuws. NB: hieraan ging een inventarisatie van de infrastructuur voor lokaal nieuws vooraf.
- **Nieuwsecosysteem:** rol, aandeel & samenhang tussen media en alternatieve nieuwsbronnen bij het verslaan van nieuws uit de gemeente. Wat gebeurt op welk platform, wie zorgen voor verdieping bij het nieuws, is sprake van wisselwerking tussen media en publiek, anders gezegd: werkt het nieuwsecosysteem? NB: hieraan gingen een inventarisatie van de infrastructuur én een inhoudsanalyse vooraf. Deze onderzoeksvariant behoort tot de meest intensieve, maar biedt tegelijkertijd het meest complete inzicht met betrekking tot de stand van de nieuwsvoorziening in de gemeente.

In april verscheen het rapport 'Pas op! Breekbaar' (2019) van het Stimuleringsfonds, met daarin onder ander de aanbeveling aan bestuurders uit gemeenten (en provincies) om *'actuele kennis te verzamelen van de stand van het eigen medialandschap, aanbod en gebruik van lokaal nieuws en de werking van het nieuwsecosysteem en deze te vergelijken met de benchmark van het Fonds. Een actueel overzicht is onmisbaar om te komen tot een volwassen mediabeleid, onafhankelijk van het gemeentelijke pers- en communicatiebeleid'*.

Voor wie hier echt mee aan de slag wil, kunnen de onderzoeken van het Stimuleringsfonds en de Universiteit Leiden worden opgevat als bruikbare bouwstenen van een modus operandi of onderzoeksinstrumentarium voor het vergaren van actuele kennis over de stand van de nieuwsvoorziening in uw gemeente. Onderstaand overzicht laat zien wat de verschillende onderzoeksmethoden inhouden en wat er in praktisch opzicht komt kijken bij de uitvoering. Reeds bestaande onderzoeken van het Stimuleringsfonds en Leiden (zie literatuurlijst aan einde van deze bijdrage) bieden daarbij de mogelijkheid van een *benchmark*, waarmee nieuw te verzamelen data kunnen worden vergeleken.

De Universiteit Leiden en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek hebben derhalve de handen ineengeslagen om te komen tot deze handzame bijlage bij de VNG-handreiking. Daar is overigens niet mee gezegd dat Leiden of het Stimuleringsfonds over de capaciteit beschikken om genoemde onderzoeken zelf uit te voeren. Een adviesrol behoort desgewenst tot de mogelijkheden.

Onderzoeksmethoden

Hieronder volgt een gedetailleerd overzicht van enkele beproefde onderzoeksmethoden en een onderbouwing bij de inschatting van de tijd die gemoeid zou kunnen zijn met de voorbereiding, uitvoering, analyse en rapportage, gevolgd door een tabel met alle informatie op hoofdlijnen.

1 **Infrastructuur medialandschap**
Per gemeente gaan we uit van Google- & Facebook-search, aangevuld met gesprekken met de mediapartijen en communicatie-afdeling gemeente.
   a 3 dagen deskresearch: inventarisatie van de traditionele media en zelfstandige nieuwssites (hyperlocals, gedreven door niet aan media gelieerde burgers):
      i Op het niveau van nieuwsmerken: regionale dagbladen, hah-bladen & regionale en lokale publieke omroepen, hyperlocal initiatieven.
      ii Platformen: print, radio, televisie, website en social media

   NB: hoe groter de stad, hoe meer tijd het zoeken naar met name de hyperlocals in beslag neemt, gaat u hierbij uit van 1 dag voor een kleine of middelgrote gemeente, 2 dagen voor een grote gemeente.

   b 1 dag analyse op basis van de inventarisatie (incl. opmaken van tabellen & figuren)
   c 1 dag rapportage (incl. vergelijking met de benchmark van het Fonds en / of Leiden)

   TOTAAL: 3-5 dagen voor 1 gemeente, elke volgende gemeente kost voornamelijk tijd qua inventarisatie (onderdeel a, per gemeente 1 of 2 extra dagen). Analyse en rapportage (onderdelen b en c) nemen meer tijd in beslag zodra het aantal gemeenten 5-10 benadert.

2 **Handmatige inhoudsanalyse nieuwsaanbod**
   a 8 dagen voorbereiding:
      i 2 dagen selectie merken en platformen en nagaan toegangsmogelijkheden
      ii 0,5 dag literatuurstudie: codeerinstructie
      iii 1 dag workshop coderen
      iv 2 dagen oefenopdrachten
      v 0,5 dag feedback oefenopdrachten
      vi 0,5/1 dag toets intercodeursbetrouwbaarheid (houd rekening met 2e toets)
      vii 0,5/1 dag analyse intercodeursbetrouwbaarheid
   b 2-10 dagen uitvoering: in een dag codeer je bij benadering 50 nieuwsberichten
      i 1 dag voor een kleine gemeente (<25.000 inwoners): gemiddeld tref je binnen 1 week 50 offline & online berichten
      ii 3 dagen voor een middelgrote gemeente (25-100.000 inwoners): 150 items
      iii 8 dagen voor een grote gemeente (>100.000 inwoners): 400 items
      NB: offline = print, radio & tv; online = website. Indien ook Facebook wordt gecodeerd, dienen genoemde aantallen nog met factor 1,3 te worden vermenigvuldigd: 65 (K), 195 (M) & 520 (G) = 2 dagen, 4 dagen, 10 dagen
      iv nalopen codeerwerk: lege cellen? alle media compleet? probleemgevallen? NB: In een dag controleer je ca. 150 berichten.
   c 4 dagen analyse (incl. tabellen & figuren opmaken)
   d 3 dagen rapportage: verhaallijn uitzetten, conceptversie, definitieve versie, redactie

Voor een **automatische inhoudsanalyse** vervalt stap a, in plaats hiervan moet tijd worden ingepland voor het programmeren van zogenoemde scrapers voor elk afzonderlijk mediaplatform. Het coderen (stap b) gaat vervolgens automatisch NB: alleen papier, websites en social media worden gescraped, voor radio en TV moet worden nagedacht over maatwerkoplossingen (deels handmatig). Voor analyse van 1 gemeente moet bij een automatische inhoudsanalyse grofweg van 20 dagen worden uitgegaan, bij een handmatige analyse kost het tussen de 17 en 25 dagen (afhankelijk van de omvang van de gemeente).

3 Gebruiksonderzoek: publiekssurvey

a Dit onderzoek zal voor een belangrijk deel extern moeten worden belegd, vanwege de toegang tot zgn. gebruikerspanels, waar alleen professionele bureaus als GfK en Kantar over beschikken. Het is om die reden het kostbaarste onderdeel van het gehele programma, tenzij gebruik gemaakt kan worden van een burgerpanel waar de gemeente afspraken mee heeft gemaakt (zoals bij de Gemeente Leiden in het evaluatieonderzoek van het Leids Mediafonds).

b Bij de onderzoeken in 2015 en 2018 namen onderzoekers van het Fonds zelf het initiatief bij de samenstelling van de vragenlijst. Het benodigde aantal dagen voor een nieuw gebruiksonderzoek is afhankelijk van de vraag of de opdrachtgever genoegen neemt met bestaande lijsten en deze slechts een aanpassing behoeven (**2-5 dagen**) dan wel er een geheel nieuwe lijst moet worden ontworpen i.s.m. een professioneel bureau (**5-10**).

c Met het programmeren / uitzetten van de vragenlijst en het analyseren/rapporteren hierover door een bureau is **25 dagen** gemoeid. NB: een gebruiksonderzoek kan parallel lopen met beschreven deelonderzoeken naar de infrastructuur en het nieuwsaanbod.

NB: indien er gebruik kan worden gemaakt van een **bestaand Burgerpanel** (zoals bij de Gemeente Leiden) moet weliswaar een nieuwe vragenlijst opgesteld worden, maar beperken de kosten zich tot het opstellen van een vragenlijst, analyse van data en rapportage: **4-6 dagen**, afhankelijk van omvang lijst en hoeveelheid open vragen).

4 Evaluatie receptie van lokale journalistiek in de gemeente door overige stakeholders

a Een bestaand medialandschap gemeente geschiedt door het combineren van methode 1 (Infrastructuur) en daarnaast het houden van semi-gestructureerde diepte-interviews met nieuwsproducenten, communicatieprofessionals (van gemeente en bedrijven en instellingen uit de gemeente) en eventueel lokaal bestuur (wethouder, raadsleden, beleidsambtenaren over de huidige staat van de infrastructuur en wensen m.b.t. medialandschap (beperkt: 10 interviews of uitgebreider: 25 interviews: **6-13 dagen**)

b Analyse en rapportage: **2-3 dagen**

6 Nieuwsecosysteem: reconstructie langlopende nieuwsgebeurtenis

Dit intensieve deelonderzoek is niet mogelijk zonder voorafgaand een inventarisatie van de infrastructuur en inhoudsanalyse van het nieuwsaanbod in 1 aaneengesloten week uit te voeren. Aansluitend zijn de volgende stappen van belang in de voorbereiding op de analyse:

a **0,5 dag** Selecteren van 1 nieuwsgebeurtenis (looptijd >3 dagen)

b **0,5 dag** Isoleren van nieuwsberichten uit de gekozen analyseperiode die betrekking hebben op de geselecteerde nieuwsgebeurtenis (afkomstig van lokale media) en het doorcoderen op elementen aanleiding, nieuwe informatie, pro-actief/reactief

c **2 dagen** Zoeken naar nieuwsberichten *afkomstig van landelijke media* die betrekking hebben op de geselecteerde nieuwsgebeurtenis alsmede het coderen hiervan

d **2 dagen** Zoeken naar nieuwsberichten afkomstig van social media m.u.v. Facebook, Twitter, YouTube en Instagram, alsmede het coderen hiervan

e **2 dagen** Zoeken naar informatie met toegevoegde waarde in de reactievakken op websites en social media binnen de nieuwsberichten van de reeds geïnventariseerde lokale en landelijke media en het publiek

f **1 dag** Chronologisch reconstrueren van alle geïnventariseerde nieuwsberichten en het aanwijzen van sleutelmomenten in de nieuwsgebeurtenis.

g **2 dagen** Kwalitatief beschrijven van indrukken op basis van de reconstructies van meerdere nieuwsgebeurtenissen: overeenkomsten en verschillen

TOTAAL: 10 dagen

NB: afhankelijk van de lengte van de periode waarbinnen de nieuwsgebeurtenis zich afspeelt – het voorbeeld gaat uit van 1 week – betekenen meer onderzochte weken uiteraard een meervoud aan werk.

6 Evaluatie overige stakeholders van nieuw mediafonds[5]

Indien een gemeente een mediafonds heeft ingesteld en het van belang vindt de effectiviteit van het fonds na enige tijd te evalueren.

- a Bestaand mediafonds evalueren? Vraag een oordeel van een panel van onafhankelijke mediaprofessionals (communicatieprofessionals, deskundigen vanuit de wetenschap en nieuwsproducenten) die allen (een selectie van) de producties gefinancierd vanuit de mediafonds beoordelen (beperkt: 10-12 interviews; **6 dagen**)
- b Analyse en rapportage: **1 dag**
- c Additionele kosten: beperkte vergoeding aan professionals om werk te beoordelen

TOTAAL: 7 dagen (plus vergoeding van experts)

Methoden	Tijd	Inzicht
Infrastructuur medialandschap	3-5 dagen per gemeente 2 3 5	Aantal kanalen met lokaal nieuws + afzenders: • offline (radio, TV, dagblad, h-a-hblad) • website • social media (Facebook, YouTube, Instagram, Twitter) • exclusief aggregatiesites & non-media
Inhoudsanalyse (handmatig)	17-25 dagen 17 dagen voor kleine gemeente <25K inwoners 19 dagen middelgroot 25-100K 25 dagen groot >100K	Kwantitatieve data over inhoud en vorm van lokaal nieuws, over een vooraf vastgestelde periode (samengestelde week of weken, 1-2 metingen) • aantal berichten • originaliteit online nieuws (≠ persberichten) • aandeel berichten over lokale politiek / bestuur • diversiteit in het nieuws: thema's • diepgang in het nieuws: genres, bronnen Vermelde aantal dagen inclusief voorbereiding, uitvoering, analyse & rapportage. Bij meerdere gemeenten verloopt het analyseproces sneller, ook kan tijd worden gewonnen door gelijktijdig meerdere codeurs aan het werk te zetten.
Inhoudsanalyse (automatisch)	20 dagen	Kwantitatieve data over inhoud en vorm van lokaal nieuws. Verschil met handmatige analyse: duurder, maar betrouwbaarder, kortere looptijd en mogelijkheid om meerdere gemeenten parallel te laten analyseren, zonder dat er extra codeurs aan te pas hoeven komen.
Gebruiksonderzoek, m.m.v. bestaand gemeentepanel	4-8 dagen	Al naar gelang de behoeften van de gemeente en mogelijkheden die het onderzoeksbureau biedt dat over het gemeentepanel gaat.
Gebruiksonderzoek inwoners, zonder gemeentepanel	35 dagen	Al naar gelang de behoeften, het ligt het voor de hand om bij een gebruikssurvey i.e.g. inzicht te krijgen in zaken als: interesse publiek voor lokaal (politiek) nieuws bekendheid publiek met lokale nieuwsmerken platformvoorkeur en gebruiksfrequentie gebruiksmotieven nieuwsconsumenten betalingsbereidheid Vermelde aantal dagen inclusief voorbereiding, uitvoering, analyse & rapportage.
Evaluatie receptie overige stakeholders van bestaand medialandschap	8-18 dagen	Interviews met lokaal bestuur, communicatieprofessionals en nieuwsproducenten over huidige staat van en wensen m.b.t. medialandschap (10-25 interviews)

5 De evaluatie van het Leids Mediafonds (De Jong, Koetsenruijter & Faber, 2020) bestaat o.m. uit een combinatie van Gebruiksonderzoek (met bestaand Burgerpanel) en evaluatieonderzoek met een panel van onafhankelijke mediaprofessionals (interviews) en een interviews met fondsbestuur en de belangrijkste aanvragers/indieners.

Methoden	Tijd	Inzicht
Nieuwsecosysteem: Nieuwsreconstructie van een langlopend nieuwsgebeurtenis	40 dagen 5 dagen Infrastructuur 25 dagen Inhouds-analyse 10 dagen Reconstructie	• Wat gebeurt op welk mediaplatform? Wat - korte berichten vs. achtergronden / platformen - offline vs. online & social media • Is sprake van wisselwerking tussen media en alternatieve nieuwsbronnen (- bloggers, professionals, ooggetuigen, gemeente zelf)? • Werkt het nieuwsecosysteem in de gemeente? Krijgt het publiek een compleet en evenwichtig beeld van het nieuws? NB: een dergelijk onderzoek is niet mogelijk zonder dat hier een inventarisatie van de infrastructuur en een analyse van het nieuwsaanbod gedurende één aaneengesloten week aan voorafgaat Vermelde aantal dagen inclusief voorbereiding, uitvoering, analyse & rapportage.
Evaluatie overige stakeholders van nieuw op te richten mediafonds	7 dagen plus vergoeding aan experts om werk te beoordelen	

2 Reactie VNG op scenariostudie

Toekomstoptiek van de VNG, 2015 In het Vernieuwingsconvenant 2015-2018 van de VNG met de lokale omroepen zijn de scenario's 1 en 4 in een technisch gevarieerde vorm als het meest waarschijnlijk aangemerkt. Daarbij zijn een omschrijving en motivatie gegeven.

Ad 1 'Wisdom of the crowd': Technisch gevarieerd/Inhoudelijk do-it-yourself

Het convenant stelt het volgende:

"Publiceren is voor iedereen bereikbaar geworden. Mensen bloggen hun autobiografie, knutselen hun eigen 'televisie-uitzending' van de nieuwtjes in hun persoonlijke levenssfeer en hypen zich regelmatig - vanuit de huiskamer als studio - een weg naar hun mondiale 'one minute of fame'. Het meest bekeken mediakanaal ter wereld heet niet voor niets YouTube: jij, jouw leven, jouw uitzending staan centraal.

Naast deze individualisering - of misschien wel juist dóór deze individualisering - ontwikkelt zich parallel een nieuwe soort gemeenschapszin. Bijvoorbeeld in online communities: gelijkgestemde individuen vinden elkaar eenvoudig op het internet en vormen virtuele gemeenschapjes van interactieve zenders en ontvangers, waaruit overigens opvallend veel realiteit voortvloeit. Steeds vaker initiëren deze sites ook maatschappelijke en politieke processen. Belangenverenigingen en burgerinitiatieven vinden hun legitimatie door middel van internetbezoekers en politici beïnvloeden besluitvormingsprocessen door uitgekiend te twitteren. Er verschijnen wijkgerichte televisiewebsites en wethouders houden interactieve blogs bij, waarop burgers tevens problemen in hun buurt via het uploaden van foto's aan de kaak kunnen stellen. En natuurlijk is de raadsvergadering voor iedereen live te volgen in geluid en beeld.

De kansen van het nieuwe mediaparadigma appelleren aan onze emancipatoire, liberale en democratische verworvenheden en beginselen, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, vereniging en religie. Door de informatieconcurrentie en de interactieve burgerparticipatie in het mediaproces voorkómen ze juist het verworden van de democratie tot een mediacratie. Actief burgerschap en sociale cohesie in de lokale gemeenschap worden gestimuleerd; verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving worden vergroot en gespreid; solidariteit met mensen met fysieke of mobiele beperkingen neemt toe door hun mediale betrokkenheid bij maatschappelijke activiteiten. Het zijn reële mogelijkheden van virtuele mediaparticipatie. We zouden het ons moeten wensen, dat onze pluriforme media zich versterken vanuit het onderzoeken van al deze kansen en het behouden van het goede. Maar tussen wens en daad staan wetten in de weg, en praktische bezwaren."

Ad 4 'Darwin's game': Technisch gevarieerd/Inhoudelijk do-it-for-me

Hierover stelt het convenant het onderstaande:

"Lokale publieke media-instellingen zullen op het veranderende gedrag van de mediaconsument moeten inspelen, willen zij effectief bereik blijven houden. Zonder nadere maatregelen nivelleert dat bereik en kan de omroep zijn missionaire bestaansrecht niet behouden. Dat vraagt om actie: lokale omroepen moeten zich aanpassen aan het veranderende landschap en gedrag door cross channel te distribueren (radio, tv, internet/sociale media, mobiel) en door lineair en non-lineair content aan te bieden. Ook zullen zij in deze mediamix content moeten brengen met maximale relevantie voor de burger, namelijk nieuws en informatie uit diens 'natuurlijke habitat'/woon- en leefomgeving. De dialoog tussen media en burgers is relevanter dan ooit. En ook lokaal zijn efficiency, samenwerking en experimenteren sleutelwoorden."

Scenario's anno 2020

Lokale journalistiek in relatie tot glokalisering

Het Expertiseteam is, zoals in deze Handreiking met aanbevelingen is vermeld, van mening dat er een rol voor de onafhankelijke professionele journalistiek moet blijven. Enerzijds met inachtneming van hetgeen er leeft bij de burgers in de haarvaten van de lokale samenleving en anderzijds met een brede blik naar de wereld, ook buiten de gemeente. Dit wordt ook wel glokalisering genoemd. Er is bovendien een relevante rol bij de lokale democratie en politiek.

Rol in herstel lokale verbindingen

Met het verdwijnen van de zuilen in onze samenleving, zijn tevens een aantal sterke dwarsverbanden verdwenen tussen de pijlers van onze lokale democratie: gemeentebestuur, maatschappelijk middenveld en burgers. En hoewel de onderdelen over het algemeen erg hun best doen om reflectie te organiseren op hun functioneren, vindt die reflectie mede door die ontzuiling steeds meer binnen de eigen pijler plaats. De digitale bubbels waar we ons in bevinden, zorgen ervoor dat deze ontwikkeling verder versterkt wordt. Uit ervaringen blijkt dat media door hun onafhankelijke journalistieke werk de dwarsverbanden tussen de verschillende pijlers kunnen herstellen. Daarmee zou het herstel van deze verbindingen in het kader van een goed werkende democratie een belangrijk argument voor lokale publieke financiering kunnen zijn.

3 Een heldere blik op de lokale journalistiek

Journalistieke media-organisaties

Rol voor samenleving in beleid en organisatie

Uit een essay over burgerjournalistiek uit 2016 in het kader van de Democratic Challenge bij de VNG in opdracht van BZK blijken dezelfde opvattingen over professionele journalistiek als door het Expertiseteam thans zijn beschreven. Er wordt daarin het volgende gezegd.

De journalist onderscheidt zich van een burgerjournalist doordat de journalist doorgaans een vakopleiding heeft genoten en zich aan een beroepscode houdt. Deze code schrijft voor dat de informatie die de journalist brengt **waarheidsgetrouw** moet zijn oftewel de journalist moet bij verschillende bronnen verifiëren of de feiten kloppen. Het is ook belangrijk dat de journalist duidelijk onderscheid maakt tussen mening en feit. Daarbij moet deze ervoor zorgen dat in een nieuwsbericht niet de mening van slechts een bepaalde groep of individu wordt vertolkt maar dat er **onafhankelijk nieuws** wordt gebracht. Het is daarom van belang dat de journalist open en transparant opereert. De journalist moet kunnen verantwoorden hoe de informatie verkregen is, welke werkwijze is gehanteerd en welke bronnen zijn geraadpleegd. Indien noodzakelijk moet de journalist de geraadpleegde **bronnen beschermen**. Een journalist die zich niet aan de beroepscode houdt kan hier consequenties van ondervinden, bijvoorbeeld doordat er een klacht ingediend wordt bij de Raad voor Journalistiek. Deze Raad, die niet door alle media wordt erkend, kan een oordeel vellen maar geen sancties opleggen. Het oordeel kan overigens in de praktijk wel resulteren in een berisping of zelfs ontslag. De beroepscode is als het ware een kwaliteitsgarantie voor de journalistiek. Dit is essentieel omdat de journalistiek geduid wordt als de vierde macht in het politieke systeem, oftewel de controlerende macht die vanuit de samenleving tegenwicht biedt aan de bestuurlijke macht. Een journalist zal doorgaans hierin zijn/haar onderscheidend vermogen zien ten opzichte van de burgerjournalist.

Journalistiek bedrijven is een breed begrip. Registreren op zich is geen journalistieke taak. Ook het zijn van waakhond c.q. het controleren van de lokale democratie alleen is een te smalle invulling. De noodzaak van een inhoudelijke koers – het benoemen van relevante thema's die lokaal spelen – is een eerste aanzet voor een journalistieke organisatie. Toewerken naar een afgebakend en beargumenteerd fundament en dit verankeren in de inhoudelijke bedrijfsvoering (de redactie) zijn eveneens noodzakelijk. Daarmee creëert men een duurzame en lange-termijnvisie wat betreft de inhoudelijke programmering/ publicaties – en daarmee de positionering - van de journalistieke organisatie.

Hoe herken je als gemeente een gezonde journalistieke organisatie?

Aspecten waarop een gemeente kan letten bij een subsidie of bekostiging zijn de volgende belangrijke journalistieke pijlers/uitgangspunten van een organisatie:

1. **Missie, visie en strategie:** Wat is het bestaansrecht van de journalistieke organisatie (waarom), welke uitgangspunten hanteert de redactie (wat) en op welke manier krijgen deze vorm in de uitvoering (hoe)? De organisatie is er voor alle inwoners, maar wat betekent deze organisatie voor deze mensen? Wat is m.a.w. het DNA? De missie, visie en lange termijn strategie moeten werkbaar geformuleerd worden en daarmee verankerd zijn in de organisatie.
2. **Doel en middel:** Het doel (journalistieke kwaliteit) en middel (organisatie van de redactie) lopen vaak door elkaar. De focus ligt in eerste instantie op het middel: het structureren en inrichten van een (bijvoorbeeld digital-first) nieuwsredactie. En niet op het doel: kwalitatieve journalistieke verhalen. Qua financiën en menskracht betekent dat vaak in de praktijk: aandacht voor organisatie, geen ruimte voor andere inhoudelijke zaken. Er is te weinig oog voor de inhoudelijke journalistieke koers, mensen en middelen worden met name

ingezet op de structuur. Een redactieplan kan al een eerste verbetering daarin vormen.

3. **Redactionele keuzes:** Valkuil is dat het redacties vaak ontbreekt aan een afgebakend kader waarbinnen de redactionele keuzes beargumenteerd worden genomen. De redactie heeft bijvoorbeeld vaak als belangrijkste taak om het nieuws zo snel mogelijk te verslaan en alles kan in principe nieuws zijn. Daarin is de redactie uitsluitend volgend, en niet leidend of agendabepalend. De consequentie is dat uitzendingen ervaren worden als een verzameling van ogenschijnlijk willekeurige nieuwsfeiten. Als kijker, lezer, luisteraar of gebruiker blijf je in verwarring achter: is dit mijn stad/dorp (bijvoorbeeld vanwege veel berichtgeving over criminaliteit en ongelukken) en wat ben ik wijzer geworden?
4. **Moreel kompas:** Wat beoogt de redactie met haar verhalen en programma's? Wat vinden de redacteuren/makers belangrijk en waarom? De redactie heeft behoefte aan een anker wat betreft de selectie van nieuws, de stijl, vorm, middelen, woorden en ethische en maatschappelijke verantwoordelijkheid en keuzes.
5. **Verdieping, context en duiding:** Is er een redactionele strategie die is geënt op het ontdekken en blootleggen van trends, patronen en/of (macht)structuren? Wat zijn de buurt-/wijkoverstijgende patronen die de redactie waarneemt en vervolgens onderzoekt en wat is de verbindende factor voor alle inwoners in de gemeente/het gebied?
6. **Beargumenteerd inhoudelijk kader:** Zijn er geformuleerde ambities en doelen op basis van inhoudelijke dossiers of thema's? Krijgen redacteuren tijd om een lokaal netwerk op te bouwen? Is er een voornemen om meer inhoudelijke (onderzoeks) journalistiek te bewerkstelligen? En is er dan een beargumenteerd kader voor het maken van inhoudelijke keuzes, ook in de dagelijkse praktijk?
7. **Kennis van en aandacht voor het publiek:** Is er kennis van de consument/burger en is het is duidelijk tot wie de lokale journalistieke speler zich richt? Interactie met het publiek (online en offline) is geen doel op zich, maar wel een belangrijk middel om tot journalistieke verhalen te komen. Heeft de consument (kijker, lezer, luisteraar, gebruiker) een positie, rol en/of prioriteit?
8. **Zichtbare verantwoording en transparantie aan het publiek:** Wordt er nagedacht over de impact van verhalen op de consument? Vindt er verantwoording van de redactie plaats naar de consument? Zijn journalisten zichtbaar en transparant over hun werkwijze? Tegen welke dilemma's lopen ze aan en op welke manier maak je het publiek daar deelgenoot van? Dit heeft invloed op de geloofwaardigheid van de journalistieke organisatie. Zijn zichtbare verantwoording en transparantie ingebed in de bedrijfsvoering?
9. **Relatie met en ervaringen van elders:** Is er sprake van tijd en gelegenheid om kennis van elders op te halen? Worden de journalisten in staat gesteld om te participeren in (kennis)netwerken buiten het eigen gebied?

Journalistiek en burgerjournalistiek

Burgerjournalistiek en hyperlocals

Burgerjournalistiek – citizen journalism – is een begrip dat in het begin van deze eeuw vaak werd gebruikt om de ontwikkelingen aan te duiden waarbij burgers zelf een online platform begonnen om hun stem te laten horen. Aanvankelijk waren er grote verwachtingen van dergelijke platformen. In de praktijk kwamen ze maar mondjesmaat van de grond, in Nederland ontwikkelden enkele zich tot hyperlocals, maar een platform waaraan iedereen zonder ingrepen van een redactie bij kon dragen is tegenwoordig betrekkelijk zeldzaam.

Onderscheid met professionele journalistiek

Het is voorts ook nuttig als gemeente te beseffen dat een professionele journalist en een burgerjournalist zich onderscheiden van elkaar. Uit het bovengenoemde essay uit 2016 in het kader van de Democratic Challenge bij de VNG in opdracht van BZK wordt over burgerjournalistiek het volgende gezegd.

Omdat journalist geen beschermde titel is kan iedereen een (burger)journalist zijn of (tijdelijk) worden, met of zonder opleiding en zich ook zo noemen. Als expert op een bepaald onderwerp of als leek die het leuk vindt om te schrijven. Burgerjournalistieke activiteiten kunnen zelfs nog breder geïnterpreteerd worden, bijvoorbeeld burgers die als ooggetuige verslagleggen van een bepaalde gebeurtenis (in woord en/of beeld), actief berichten schrijven en delen op sociale media, of bloggen/vloggen. Een aantal van deze burgerjournalistieke praktijken krijgen in toenemende mate een plek in de mainstream media. Bijvoorbeeld doordat deze laatste de burgerjournalistieke uitingen, veelal gedeeld via sociale media kanalen, gebruiken in de eigen berichtgeving.

Daarnaast zijn de media zelf ook meer gebruik gaan maken van sociale media, en hebben er in sommige gevallen hun verdienmodel aan verbonden. De scheidslijn tussen traditionele nieuwszenders en de nieuwe media zijn vervaagd. De burgerjournalist kan in dit geheel zowel zender als ontvanger is, van oppervlakkige tot zeer specialistische informatie. Het is daarom onmogelijk om 'de burgerjournalist' in één sluitende definitie te omschrijven. Er zijn verschillende typen die zich onderscheiden in de middelen die ze gebruiken, met welk doel en op welk publiek ze zich richten. In het algemeen kan wel worden vastgesteld dat de burgerjournalist geen consequenties zal ondervinden aan het schenden van de beroepscode voor de journalistiek. De burgerjournalist heeft meer vrijheid om te schrijven zonder zich daarvoor te hoeven verantwoorden. Een burgerjournalist kan uiteraard zowel bewust als onbewust overeenkomstig de journalistieke beroepscode handelen. Deze vrijheid maakt het lastig om de burgerjournalist zonder voorbehoud als onderdeel van de vierde macht in het politieke bestel te zien. Immers, er is geen controle op deze controlerende macht.

Als kwaliteitsgarantie van wat 'burgerjournalistiek' heet, is journalistieke en redactionele ondersteuning onontbeerlijk. Bijvoorbeeld: informatie die door burgers worden gedeeld online is pas gegarandeerd betrouwbaar als deze is geverifieerd door een journalistiek medium. En bij de inzet van 'burgerjournalisten' zoals vloggers is om die reden intensieve begeleiding van een redactie nodig. Dit is veelal niet de huidige praktijk.

Burgerparticipatie

Ook grote mediaconcerns begonnen met platformen waarbij burgers konden bijdragen. Dat gebeurde o.a. in Nederland: het Volkskrant blog, Skoeps, Dichtbij. Vrijwel al deze initiatieven verdwenen weer. Uitzonderingen zijn 'Watuzegt' van De Telegraaf en NUjij.nl – een platform dat na een periode van afwezigheid weer tot leven is gebracht door NU.nl. Op de meeste nieuwswebsites van reguliere media is het zelfs niet meer mogelijk om reacties te plaatsen.

De discussies en bijdragen van burgers hebben zich voor een belangrijk deel verplaatst naar sociale media zoals Facebook, Twitter en Instagram. Het is echter de vraag of dit soort initiatieven gezien kunnen worden als 'journalistiek' of als een vorm van 'burgerparticipatie' die een bijdrage kan leveren aan het democratisch proces. Nog afgezien van het feit dat de 'participatie' plaatsvindt op platformen van Amerikaanse 'tech-reuzen' die daarmee de controle over de discussies en de gegevens van de gebruikers hebben.

4 Journalistiek geen kostenpost maar ‘merit good’

Tot het eind van de vorige eeuw hebben we ons nooit de vraag hoeven stellen of lokale journalistiek een ‘merit good’ was. Deze functie in de samenleving was namelijk “gewoon” een verdienmodel waar al eeuwenlang invulling aan werd gegeven door de kranten: geld verdienen met de verkoop van enerzijds abonnementen en anderzijds advertenties. Maar dat dit niet zo gewoon is, blijkt uit de veranderingen van de afgelopen twintig jaar. Doordat zeker lokaal het verdienmodel zwaar onder druk staat, zien we ook dat de onafhankelijkheid van de betrokken organisaties in gevaar komt. En het gevaar zit er niet zozeer in dat de media zwichten voor de druk van een instelling of (potentiële) adverteerder. Dit is afgedekt door redactiestatuten en de meeste journalisten zijn wars van inmenging. Maar waar de schoen knelt is dat de transitie naar online en de extreme meetbaarheid van het bereik die hiermee samenhangt leiden tot verenging van de onderwerpkeuze en verschuiving van focus van verdieping naar optimalisatie van het bereik. Succes wordt steeds meer synoniem aan bereik. Met als legitimatie dat wanneer er online niet voldoende bereik wordt gerealiseerd, het voortbestaan van een journalistieke organisatie als geheel in gevaar komt.

Een ander gevolg van het onder druk staan van het (lokale) verdienmodel is dat het aantal journalisten dat fulltime zijn boterham aan journalistiek kan verdienen afneemt. Zij zijn steeds vaker freelancer en werken doorgaans voor lage tarieven. Veel van hen zijn gedwongen om buiten de journalistiek ‘bij te klussen’ wat ook de onafhankelijkheid en kwaliteit, zeker lokaal waar al weinig journalisten te vinden zijn, onder druk zet. Bijvoorbeeld: een journalist die tevens zich laat inhuren door een grote partij (bedrijf of overheid) zit in een lastige positie om over die opdrachtgever/werkgever objectief of waar nodig kritisch te rapporteren.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

november 2020